



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

국회의 예산안 심사과정에
있어서 의사결정 요인 연구
-국회지원조직의 영향력 분석을 중심으로-

2017년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

김 효 진

국회의 예산안 심사과정에 있어서 의사결정 요인 연구

-국회지원조직의 영향력 분석을 중심으로-

지도교수 금 현 섭
이 논문을 정책학 석사학위논문으로 제출함

2016년 9월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
김 효 진

김효진의 석사학위논문을 인준함
2016년 12월

위 원 장	_____	(인)
부 위 원 장	_____	(인)
위 원	_____	(인)

국문초록

국회의 예산심의는 국민의 대표기관인 입법부에 의해 행정부가 제출한 예산안을 국가적 차원에서 심의·의결하는 것으로 국회의원, 예산당국, 정부부처 및 해당 예산안을 둘러싼 이해관계인들이 참여하고 있다. 이 과정에서 가장 큰 영향력을 발휘하는 주체는 국민으로부터 대표성을 부여받고 예산심의에 참여하는 국회의원이다.

그러나 국회의원은 전문성보다는 각계각층의 대표성이 우선시되고, 선거를 통해 4년마다 주기적으로 교체되기 때문에 특정 정책영역에 대한 전문적인 지식과 경험을 축적함에 있어 근본적인 한계가 있다.

이러한 예산과정에서의 본질적인 정치성을 극복하고 전문적이고 객관적인 예산안 심사를 지원하기 위한 제도적 장치로서 국회는 국회 예산결산특별위원회 수석전문위원과 국회예산정책처와 같은 국회 지원 조직을 두고 있다. 이들 조직은 국회의원에게 예산안 심사에 필요한 재정정보를 제공하고, 회의 보좌 및 보고서 작성·발간 등을 통해 직·간접적으로 예산과정에 참여하고 있다.

이들 지원조직은 국회의원이나 행정부처와 같이 직접적으로 예산의 과정 전면에 나서 예산안을 편성하거나 심사할 수 있는 권한은 없지만, 국회의원의 지원조직 활용여부와 정도에 따라 예산과정에서 유의미한 역할을 할 수 있다. 그렇지만 국회의 핵심적인 예산안 심의 과정은 비공개로 이루어져 구체적인 자료에 대한 접근이 용이하지 않고, 이들 지원조직의 영향력은 공식적으로 파악하기 어렵기 때문에 예산안 심사과정에서 지원조직이 본래의 취지에 따라 기능을 다하고 있는지를 확인하기가 쉽지 않다.

본 논문은 실질적으로 예산안의 심의가 이루어지는 국회 예산결산특별위원회 예산안조정소위원회의 심사 기초인 이른 바, 소위자료와 국회지원조직의 발간보고서 등을 바탕으로 한 세부사업 단위의 증감 의사결정 분석을 통해 국회의원의 예산안 증감결정에 영향을 미치는 요인과 국회지원조직이 예산안 심사과정에 있어 제 기능을 수행하고 있는지 여부를 확인해 보고자 하였다.

이를 위해 다항 로지스틱 회귀분석을 통해서 국회의원의 당파성, 지역성, 대표성과 국회지원조직의 의견 유무에 따른 국회의 예산안 심사 이후 예산안 증감 수정여부를 살펴보았다. 독립변수로서 국회의원의 당파성, 지역성 및 대표성은 예산안조정소위원회에서 세부사업에 대해 증감의견을 제시한 의원을 여당 및 야당, 지역구 및 비례대표, 동일 상임위 및 그 외 상임위 소속의원으로 구분하여 각각의 차이로 측정하였고, 국회지원조직의 영향력은 세부사업에 대한 지원조직의 증액반대 의견 제시여부로 측정하였다.

분석 결과, 해당 사업에 대하여 증액의견을 제시한 여당의원수의 수가 야당의원수의 수보다 많을수록 예산안 유지에 비해 증액 수정될 가능성이 정적인 것으로 나타났으며, 국회지원조직의 증액반대의견이 없는 경우보다 의견을 제시한 경우 예산안 유지보다는 감액 수정될 가능성이 높은 것으로 나타났다.

증명된 가설의 결과로 알 수 있는 것은 예산안조정소위원회의 세부사업 단위 예산안 심사의 증감 결정에 있어 의원들은 소속 정당에 영향을 받고 있고, 감액사업에 있어서 국회의원의 증감 결정에 대한 합리성의 근거로 지원조직의 의견이 활용되고 있다. 이는 국회지원조직이 직접적인 예산안 심사주체로서 증감 결정을 할 수는 없지만 간접적으로는 국회의원의 의사결정에 영향을 주는 요인으로 작용

하여 예산안 심사과정에서 유의미한 역할을 하고 있음을 나타냄을
보여준다고 할 수 있다.

주요어: 국회 예산심의, 국회지원조직, 예산안 수정

학번: 2009-23709

목 차

제1장. 서론	1
제1절. 연구목적 및 필요성	1
제2절. 연구의 대상과 범위	4
제3절. 연구의 방법	5
제2장. 이론적 논의와 선행연구 검토	6
제1절. 이론적 논의	6
1. 국회의원의 의사결정에 관한 이론	6
2. 국회지원조직에 관한 이론	11
제2절. 선행연구의 검토	16
1. 국회의 예산심의에 관한 요인 연구	16
2. 국회지원조직의 영향력에 관한 연구	19
제3장. 국회의 예산안 심사	21
제1절. 국회의 예산안 심사 절차	21
제2절. 국회의 예산안 심사 관련 지원조직	29
1. 위원회 수석전문위원	29
2. 국회예산정책처	31
제4장. 연구설계 및 분석방법	34
제1절. 연구의 분석틀과 가설	34
제2절. 연구변수	38

1. 종속변수	38
2. 독립변수	39
3. 통제변수	43
제3절. 자료의 수집 및 분석방법	45
제5장. 연구결과	49
제1절. 기술통계 분석	49
제2절. 다항로지스틱 회귀분석	51
제3절. 분석결과	53
1. 의원의 영향요인에 대한 분석결과	53
2. 지원조직의 영향요인에 대한 분석결과	54
제6장. 결론	56
제1절. 연구결과의 요약	56
제2절. 의의와 한계	57
1. 의의	57
2. 한계	60
참고문헌	62

표 목 차

표 1-1. 예산안조정소위원회 심사원칙과 기준	26
표 1-2. 국회 예산안 심의·확정 과정	28
표 2-1. 변수의 측정과 변수명 정리	44
표 3-1. 소위원회 심사자료상 증감요구	49
표 3-2. 전체 변수 기술통계	50
표 3-3. 다항로지스틱 모형의 모델적합도	51
표 3-4. 각 독립변수에 대한 분석결과	52

그림 목 차

그림 1. 연구의 분석틀	48
---------------------	----

제1장 서론

제1절 연구목적 및 필요성

예산이란 조직을 운영할 수 있는 자원으로, 국가 차원에서는 국가의 발전 전략이나 정부 운용방향을 뒷받침하는 현실적인 재원이다. 일반적으로는 ‘예산’이란 회계연도를 단위로 예상되는 세입과 세출을 총괄적으로 계상·편성하여 국회의 의결을 얻은 정부의 행위를 규율하는 국가재정행위의 준칙규범을 말한다(박기영, 2014).

예산의 과정은 크게 편성, 심의, 집행, 결산 이상 4단계로 구분할 수 있다. 이 중 국회의 예산 심의는 국민의 대표기관인 입법부에 의하여 행정부가 제출한 예산안을 국가적 차원에서 심의·의결하는 것으로, 그 내용 및 기능적 측면에서 정의하면 의회에 의한 정책의 결정, 행정부에 대한 행정감독 및 사업예산의 확정을 의미한다(나중식, 2007). 특히 국회의 예산 심의는 정부 내에서 예산 당국과 부처 간에 조율을 거쳐 편성한 정부의 예산안이 ‘예산’으로 최종 확정되는 단계로, 국회의원, 예산당국, 정부부처 및 해당 예산을 둘러싼 이해관계인들이 서로 영향력을 주고 받으며 다음 회계연도의 재원배분을 결정하기 때문에 예산의 과정 중 가장 정치적이고 다양한 변수들이 작용한다.

이러한 예산 심의는 상임위원회, 예산결산특별위원회 및 본회의를 거치면서 진행되는데, 이 과정에서 가장 큰 영향력을 발휘하는 주체는 국민으로부터 대표성을 부여 받고 예산심의에 참여하는 국회의원이다. 각 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 소속된 국회의원은 예산안 심의를 위한 일련의 회의(전체회의, 소위원회, 공청회 등)에

참석하여 발언하고, 정부 부처를 상대로 각종 사업에 대해 질의하며, 최종적으로 예산안 심의·의결권을 갖는다.

국회의원은 개개인이 헌법기관이자 국민의 대표로서 예산안 심의 자격을 갖지만, 각 정당의 입장, 지역구의 특성 및 개인의 선호 등 각자의 지위와 입장에 따라 예산안에 대한 의견이 상이할 수 있다. 이는 매년 예산안의 통과가 여·야간 쟁점 안건의 불모가 되어 연말까지 늦어져 온 관행이나, 언론으로부터 많은 비판을 받아온 지역구에 대한 선심성 예산인 이른 바, 쪽지 예산, 포크배럴(pork barrel)행태 등으로 부터도 쉽게 알 수 있다.

이러한 예산과정에서의 본질적인 정치성을 극복하고 보다 전문적이고 객관적인 예산안 심사를 수행하기 위하여 국회는 여러 가지 제도적 보완을 거쳐 현재 국회에 자체적인 예산지원조직을 두고 있다. 대표적으로는 국회 예산결산특별위원회의 수석전문위원(Seneior Staff Director)과 국회예산정책처(National Assembly Budget Office)를 들 수 있다.

이들 기관은 매 4년마다 선거를 통해 선출되어 의회의 기본적 역할 수행의 경험이 적고, 시간과 정보에 있어 한계가 있는 국회의원들의 예산안 심사를 지원하는 역할을 수행하며, 회의 보좌 및 보고서 작성·발간 등을 통해 직·간접적으로 예산안 심사 과정에 참여하고 있다. 이에 따라 국회의 예산안 심의단계에서는 심의권자이자 직접 참여자인 국회의원 뿐만 아니라 국회 전문지원조직 역시 국회의원의 의사결정과정에 중립적이고 전문적인 분석 정보를 제공하여 간접적으로 영향을 미칠 수 있다.

그러나 국회지원조직의 경우 국회의원이나 행정부처와 같이 직접적으로 예산 과정의 전면에 나서 예산안을 편성하거나 심사할 수

있는 권한이 없고, 국회의원의 지원조직에 대한 활용여부와 정도에 따라 국회지원조직이 예산안 심사 결과에 미치는 영향력의 정도가 달라질 수 있어 공식적인 경로로서는 이들의 역할을 파악하는 것이 쉽지 않다.

기본적으로 국회에서의 예산과정이 심의에 참여하는 대상을 중심으로 제한적으로 이루어지고 있어 구체적인 자료에 대한 접근이 용이하지 않고, 예산안심사소위원회의 증액심사는 소수의 인원이 참여한 비공개 회의로 진행되고 있으며, 예산안 심사결과 최종 확정된 증감규모 이외에 증감 사유에 대해서는 구체적인 설명이 없어 그 과정에서 영향을 미치는 다양한 요인에 대해 평가할 수 있는 기초 자료가 부족하다. 이를 보완하기 위하여 기존의 연구들은 속기록을 분석하거나 예산 결정과정의 참여자를 대상으로 인터뷰 등을 하는 방법 등을 활용하였으나, 근본적인 자료의 한계로 인해 예산심의 과정에서의 개별 참여주체에 대한 분석 보다는 심사 결과를 통해 전반적인 과정을 유추해보는 수준으로 이루어지고 있어 심사 주체는 물론 지원조직의 영향력에 대해서는 명확한 연구결과를 얻기가 어려웠다.

그러나 예산을 제대로 이해하기 위해서는 예산의 기능과 역할 뿐만 아니라 예산이 성립되기까지의 거치게 되는 의사결정 경로에 대한 포괄적인 이해가 필요하다.

이에 본 연구는 실질적으로 정부 예산안의 심의가 이루어지는 국회 예산결산특별위원회 예산안조정소위원회의 심사기초자료인 이른바, 소위자료와 국회지원조직의 발간보고서 등을 바탕으로 한 세부사업 단위의 분석을 통해 국회의원의 예산안 증감결정 행태에 영향을 미치는 요인과 이 과정에서 국회지원조직이 설립된 취지에 따라 제 기능을 수행하고 있는지에 대하여 탐구해보고자 한다.

제2절 연구의 대상과 범위

본 연구의 대상은 예산의 편성, 심의, 집행, 결산의 4 단계 중 국회에서 확정적인 의사결정이 이루어지는 심의과정을 대상으로 한다. 이 중 상임위원회의 예비심사는 제외하고, 예산결산특별위원회의 종합심사과정에서 두고 있는 예산안심사소위원회의 예산심의¹⁾과정에서의 국회의원과 지원조직의 영향력을 중점적으로 살펴본다. 국회는 예산안과 결산을 종합적으로 심사하기 위해 예산결산특별위원회를 두고 있는데, 실질적으로 예산안과 결산이 예산결산특별위원회에서 심의·의결된 대로 본회의에서 의결되는 경우가 대부분이다. 예산결산특별위원회는 보다 심도 있는 예산안 심사를 위하여 교섭단체 소속위원 수의 비례로 11인 내외의 의원으로 소위원회를 구성하는데, 대체적으로는 소위원회의 수정안대로 의결되는 것이 관례여서 예산 수정은 실질적으로는 예산안 및 기금운용계획안 조정소위원회에서 이루어진다고 볼 수 있기 때문이다.

국회에서의 예산안 심의 확정 주체는 국민의 대표인 국회의원으로, 국회지원조직은 국회의 예산안 의사결정에 직접적으로 참여하지는 않지만, 검토·분석 보고서를 통해 의원들에게 사업의 타당성, 경제성 및 문제점 등에 대한 정보를 제공하는 방법을 통해 간접적으로 참여하고 있다. 본 연구에서는 예산결산특별위원회의 심사단계에서

1) 2014년 5월 30일부터 예산안등 본회의 자동부의제도가 신설되면서 헌법상 의결 기한(12월 2일) 48시간 전인 매년 11월 30일까지 예산결산특별위원회의 심사가 종료되지 않으면 12월 1일에 본회의에 자동부의된 것으로 간주하게 되었다. 이에 따라 2015년도 예산안 심사시 예산결산특별위원회가 2015년도 예산안 의결을 종료하지 못한 상태에서 본회의에 자동 부의되어 2015년도 예산안에 대해서는 예산결산특별위원회의 심사결과가 없으나, 본회의에서 의결된 수정안의 대부분이 예산결산특별위원회의 안을 받아들인 것이므로 본회의 수정안에 신설된 항목을 제외한 나머지 의견은 예산결산특별위원회의 안으로 간주하여 분석대상으로 삼았다.

의원들의 증감결정에 영향을 줄 수 있는 국회 예산결산특별위원회 전문위원실과 국회예산정책처를 국회지원조직으로 선정한다. 이에 국회에 제출된 정부 예산안에 대한 국회예산정책처의 「예산안 부처별 분석보고서」와 예산결산특별위원회의 「부처별 검토보고서」 자료를 활용한다.

본 연구의 시간적 범위는 2015년도 예산안을 대상²⁾으로 하되, 국회예산결산위원회의 예산안심사소위원회의 심사가 부처별 세부사업 단위로 이루어지고 있으며, 이에 따라 관련 심사자료 등도 부처별로 작성되고 있음을 감안하여 부처별의 세부사업 예산안을 대상으로 하기로 한다. 또한, 개별 사업의 성격에 따라 예산안 증감에 미치는 영향력이 다를 수 있으므로, 재량지출의 대표부처인 국토교통부와 의무지출의 대표부처인 보건복지부를 대상으로 선정한다.

제3절 연구의 방법

국회의원의 예산안 의사결정 요인 및 그에 있어서 국회지원조직의 영향력의 정도를 분석하기 위한 분석의 단위는 국회예산결산특별위원회의 예산안심사소위원회의 심사단위인 부처별 세부사업이다. 종속변수로는 각 요인에 따른 국회의 예산안 심사 전후 예산안의 증감 수정여부를 설정하였다.

2) 예산안심사소위원회의 심사자료는 부처별 세부사업에 대한 상임위원회의 예비심사결과와 예산결산특별위원회의 종합정책질의 등에서 나온 의원들의 증감 의견 및 예산결산특별위원회 수석전문위원실의 의견 등을 정리하고 있는 예산안심사 소위원회의 심사 기초자료로서 원칙적으로 회의를 비공개 결정하지 않는 이상 회의 자료 역시 비공개 자료라고 보기 어려우나, 공식적인 법정문서가 아니므로 별도로 관리되거나 공개·제공되지 않아 자료 확보가 용이하지 않다. 이처럼 소위원회 심사자료는 소위원회 의사결정의 기초자료가 되지만, 자료 확보가 제한적임을 감안하여 2015년도 단년도를 기준으로 분석을 시도하였다.

독립변수는 국회의원의 당파성, 지역성, 대표성을 나타내는 변수로 나누어 설정하였다. 구체적으로 살펴보면, 당파성으로는 소속정당의 여/야 여부, 지역성으로는 해당 국회의원의 지역대표성 여부, 즉 지역구 선출의원인지 비례대표 의원인지 여부, 대표성으로는 심사대상 부처 소속 상임위원회 위원인지 여부에 따라 세부사업 단위별로 해당 사업에 대해 의견을 제시한 의원의 성격에 따른 차이를 독립변수로 사용하였다. 국회지원조직의 영향력을 살펴보는 변수는 국회예산결산특별위원회의 수석전문위원실과 국회예산정책처가 각각 보고서를 통해 세부사업에 대해 제시한 의견 유무로 설정하였다. 통제변수로는 정책 유형에 따른 부처별 사업특성을 감안하여 국토교통부와 보건복지부 여부, 해당 사업에 대한 상임위원회의 예비심사 여부, 증액 및 감액의견을 제시한 의원 수 및 전년대비 예산안의 증가액이 포함되었다.

증감결정에 영향을 미치는 요인을 찾아내기 위한 통계분석기법으로는 SPSS20 프로그램을 이용하여, 다항 로지스틱 회귀분석(multiple logistic regression analysis)을 실시하였다.

제2장 이론적 논의와 선행연구 검토

제1절 이론적 논의

1. 국회의원의 의사결정에 관한 이론

가. 정당과 국회의원: 당파성

정당국가에서 의원은 개인의 자질과 능력이나 정치적 신망에 의해서만 선출되는 것이 아니라 특정 정강이나 정책을 내세우는 ‘정당의 후보’로서 평가되고 선출되기 때문에 정당의 의사에서 자유로울 수 없다. 특히 우리나라의 경우 지역적으로 특정 정당구도가 지배적으로 자리 잡고 있어 어떤 정당이 지지받는 지역에서는 해당 정당 소속으로 출마하기만 하면 손쉽게 국회의원에 당선될 수 있다. 이 경우 정치인은 본인 지역구에서 지지도가 높은 정당에 소속되어 정당 내 입지를 강화하는 것이 유리하다. 또한 지역구에서 명성을 쌓는 행위 뿐만 아니라 정당 내 다른 의원들과 협조를 강화할 유인이 있다(이종연, 2014).

국회의원의 의사결정에 관하여 연구해온 Fenno(1966)에 따르면 정당은 입법부와 행정부간의 예산합치도(budget congeniality)에 영향을 미친다고 한다. 예산합치도란 대통령의 예산요구액이 여러 의회기관에 의해 승인된 비율로, 예산합치율이 높으면 우호적 관계에 있고, 낮으면 갈등관계에 있음을 보여주는데 이 비율을 성공률(success ratio)라 한다. 그는 대통령과 의회의 지배적인 정당이 일치할 때는 성공률이 높게 나타나고, 정당이 다를 때에는 낮게 나타난다고 밝혔다(윤영진 2010: 243에서 재인용).

공공선택론의 관점에서는 예산의 과정을 참여자들이 자신의 목

적을 관찰하기 위해 전략적 행동을 하는 정치적 과정이라고 본다(나중식, 2007). 실제로도 국회의 예산안 심의과정에서는 소속 정당별로 정치적 입장과 정책 노선의 차이로 인하여 서로 다른 증감요구 행태를 보인다.

우리나라의 경우 국회의원 입후보자 공천권을 가지고 있는 정당의 견제나 다수당의 통제력이 강하기 때문에 의원들의 자율적 예산 심의가 불가능하여 여당과 야당이라는 입지상의 차이가 예산심의 행태 및 정치적 전략에 영향을 미치게 된다. 예산은 집권 정부의 정책 집행을 위한 자원이므로 여당은 정부예산안이 원안대로 통과되거나 최소한 삭감되지 않도록 주장하여 대통령의 주요 공약사업 등이 당초 정부의 의지대로 실현되도록 할 유인이 있으므로 주창자의 역할과 팽창지향적인 행태를 보인다. 반면 야당은 정부예산안은 기본적으로 현 정권의 정권연장에 도움이 된다고 보아 삭감자로서 삭감지향적인 심사를 하게 된다. 이로 인해 예산안의 통과를 둘러싸고 여야는 첨예하게 대립해왔으며, 예산안의 통과를 정치적 협상의 대상으로 삼기도 했다(나중식 2007).

나. 지역구와 국회의원: 지역성

예산결정과정에서 국회의원의 행태에 관한 대표적인 연구의 하나는 Downs(1957)의 득표 극대화 가설(Vote maximization hypothesis)이다. 모든 정치인은 당선 또는 재선을 목표로 하며, 이를 위한 핵심 수단이 득표라는 것이다. 따라서 정치가는 득표극대화를 추구하며, 이를 달성하기 위해 선거구민의 이익을 충실히 대변하기 위해 노력한다. Mayhew(1974)는 국회의원의 의정활동의 궁극적 목표는 재선이라고 주장한다. 이는 그들은 당선횟수나 여야 소속에 관계없이

다음 선거에 당선되지 않고는 정치인으로서의 입지가 유지되지 않기 때문이다(이현우, 2002: 152 재인용).

국회의원이 의정활동에 있어서 본질적으로 당선 또는 재선을 위한 득표를 위해 행동한다는 이론은 예산 결정 과정에서 포크배럴(Pork barrel politics)로 연결된다. 포크배럴이란 정치인이 자신의 정치적 기반이 되는 지역에 중앙정부의 예산을 과도하게 투입하는 것으로 정치인들이 전국단위로 징수된 세금을 이용하여 특정 지역에 투자배분을 집중함으로써 선거에서 유리한 위치를 차지하려는 자원 배분의 정치의 형태이다(이종연, 2014). 이러한 포크배럴 지출의 발생 원인을 크게 나누어 보면 선거생산성(electoral productivity), 당파성(partisanship), 이익집단(interest group)의 존재에 따른 정치적 고려 등으로 나누어 볼 수 있다. 즉, 정치인은 공공재를 공급함으로써 선거에서 얻게 되는 한계적 이익이 높은 곳인 공공재 공급량에 따라 투표 결정을 쉽게 바꾸는 스윙 보트를 많이 하는 지역에 공공재 공급을 늘릴 유인이 있고, 본인이 가장 큰 정치적 지지를 받을 수 있는 지역에 보다 많은 자원을 투입하며, 일부의 이익을 대변하는 집단 자체의 크기가 무시할 만큼 큰 경우 이들의 이익을 대변하는 방향으로 공공재의 분배를 선택한다고 볼 수 있다는 것이다. 지역구 국회의원의 경우 지역구 사업 유치율 통해 지역 주민의 요구에 부응하는 한편, 이를 통해 본인의 인지도를 높일 수 있으므로 예산과정에 있어서 증액 요구를 할 가능성이 높다. 특히 어떤 정치인이 본인의 지역구 사업 유치를 추진할 때 같은 정당에 소속된 정치인들도 추후에 본인들이 동일한 보상을 받을 수 있음을 약속하고 서로 돕는 로그롤링 행위를 할 수 있다(이종연, 2014).

윤종빈(2004)이 16대 국회의원을 대상으로 한 연구에서도 지역구

국회의원은 비례대표 의원보다 지역 중심의 의정활동에 치중하는 지역구의원형의 성격을 가지는 반면 비례대표의원들은 지역구의원보다 직업정치인형 및 국가전체를 위한 정책대안 제시와 법 제정이 중요하다고 생각하는 정책입안형 성격이 상대적으로 높은 것으로 분석한 바 있다.

다. 대표성(代表性)

대표한다는 것은 사전적인 의미로는 전체의 상태나 성질을 어느 하나로 잘 나타낸다는 것으로 한 집단을 대상으로 한 대표성은 집단 구성원이나 사람들, 그리고 집단 속의 개별 구성원을 위한 지도적인 지위를 의미하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 대표성의 개념에 대해 Mosher(1968)는 책임의 의미로서 능동적(active representation)과 피동적(passive representation)으로 구분한다(김상은, 1997: 10에서 재인용). 여기서 능동적 대표성이란 대표가 그가 대표하기로 가정한 대상의 이익 또는 가치를 위하여 적극적인 대변활동을 한다는 것이며, 수동적 대표성이란 출신배경에 따른 정적·수적인 대표를 의미한다(김상은, 1997).

상임위원회에 대한 여러 이론 중 배분가설(Distributional hypothesis)에 따르면 의원들은 재선을 위하여 상임위원회의 배정 및 활동에 임하므로 이 과정에서 지지자들을 위한 이익 획득을 추구하게 된다. 상임위원회 배정시 의원들이 자신의 지역구에 혜택을 줄 수 있는 위원회를 희망한다는 것을 통해 이러한 사실을 확인할 수 있다(이현우, 2002). 각각의 위원회에 소속된 의원은 해당 위원회에 소속되어 배속된 집단의 이익을 위하여 적극적인 활동을 하는 능동적 대표성을 가지게 되며, 이로 인해 상임위원회 의원들은 위원회 내부적

으로는 강한 동질성을 갖게 된다.

우리나라의 상임위원회는 국회에서 예산심의 뿐만 아니라 법안 심사 및 기타 의안을 다루기 위하여 각 전문 분야로 나누어 조직한 상설 위원회로 소관 부처에 대한 현안 및 법안 등 전반적인 사항을 직접적으로 다루고 있다. 이에 상임위원회의 위원은 소속 현안에 대한 정보를 가장 신속하게 정확하게 파악할 수 있으며, 이에 관계된 의사결정에 직접 참여할 수 있게 된다. 상임위원회는 교섭단체 소속 의원수 비율에 의하여 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 의장이 선임하게 된다. 이처럼 위원회 별로 정책대상과 영향력의 범위에 따라 관계되는 이익집단의 범위가 상이하므로 각 의원은 자신의 이해관계를 고려하여 소속 상임위원회를 지망하게 되며, 이와 같은 동기로 동일 상임위원회에 배정된 의원들은 동질적인 유인을 갖게 된다.

2. 국회지원조직에 관한 이론

가. 정보의 비대칭: 주인-대리인 이론

국민에 의해 선출된 국회의원으로 구성된 의회는 국민을 대표한다는 측면에서 행정부에 국정을 위임하고 있는 위임자이며, 행정부는 대리인이라고 볼 수 있다. 따라서 대리인인 행정부는 위임자로서 의회의 목표를 충실히 달성하여야 하며, 의회는 행정부가 그것에 위반되지 않은지를 통제할 수 있어야 한다. 그러나 위임자보다 대리인이 특정업무를 처리함에 있어 더 많은 정보를 가지고 있는 정보 불균형 또는 정보의 비대칭이 존재할 경우 주인 - 대리인 문제(Agency problem)가 발생한다.

더 많은 지식을 가지고 있는 대리인은 자신의 정보 우위를 활용하여 자신에게 보다 유리하도록 행동함으로써 주인과 상충된 목표를

추구할 수 있다. 그 결과 정보 불균형 상황에서 주인이 잘못된 선택을 하게 되는 역선택(adverse selection)이나 한 쪽 상대가 기회주의적으로 행동하게 되는 도덕적 해이(moral hazard)가 발생한다. 위임자가 대리인을 선택함에 있어 대리인의 능력과 지식을 대리인만큼 알지 못해 능력미달의 대리인을 잘못 선택하게 될 가능성을 역선택이라 하고, 대리인을 완벽하게 감시·감독하는 것이 불가능하고 비용이 많이 소요되는 경우에 대리인이 업무에 필요한 충분한 노력과 관심을 기울이지 않게 되는 것을 도덕적 해이라 한다(김태진, 2015; 박병식·이준호, 2005).

박병식·이준호(2005)는 정부관료제가 자신의 후생함수를 극대화하려는 자기 이익 추구(self serving behavior) 유인이 있고, 위임자인 국회와 대리인인 행정부 사이에 정보의 비대칭성이 발생하여 정보 비용이 수반될 경우 이해관계의 갈등에서 대리손실(agency loss)가 발생하는 주인-대리인 문제가 발생할 수 있음을 설명한다.

이 때 국회가 어떻게 적은 비용으로 통제 매커니즘을 구축할 것인가가 주요 문제가 되는데, 행정부가 가지고 있는 모든 정보를 획득하는 것이 불가능한 상태에서 국회가 목적함수를 극대화하기 위해서는 적절한 비용으로 대리인의 행위를 통제하기 위한 정보를 파악할 수 있는 정보체계와 계약의 효과를 극대화 할 수 있는 모니터링 체계를 잘 갖추는 것이 계약 성공여부를 결정짓는 중요한 사항이 된다는 것이다.

대리인의 행동에 대한 완벽한 정보를 획득하는 것이 어려울 때 이에 차선택으로 행정부의 계획이나 집행에 대한 성과를 감독하는 방법이 제기된다. 즉, 행정부에는 광범위한 자율을 인정하고, 그 대신 효과성 및 효율성 등을 평가하는 성과측정을 통하여 보상을 함으로

써 책임을 담보하게 하는 것이다. 행정부의 정책추진 결과에 해한 성과 모니터링을 위해서는 정보수집·분석·평가에 있어서 고도의 전문성이 뒤따르는데, 이러한 맥락에서 객관적이고 전문적인 지원조직의 필요성이 제기된다(박병식·이준호, 2005).

나. 전문성(專門性)

전문성이란 사전적으로는 어떤 영역에서 보통 사람이 흔히 할 수 있는 수준 이상의 수행 능력을 보이는 것을 의미하며, 통상적으로 특정분야 및 업무에 있어서 오랜 경험을 바탕으로 축적된 지식과 식견, 통찰력을 말할 수 있다.

국회의 전문성은 국회의원의 인적 전문성과 업무상 전문성으로 구분된다. 인적 전문성은 개인의 사회화 과정에서 형성된 것으로서 의원이 학습이나 경험으로 통하여 갖게 되는 생각이나 판단기준이 의원직을 수행하기 위하여 형성된 숙련도를 말하며, 업무상 전문성은 조직적 현상으로서 의정활동이 지속됨에 따라 축적되는 전문지식의 정도를 말한다(김인, 1984).

국회의원의 입법활동에 요구되는 전문성은 국민이 직면하고 있는 문제점을 정확하게 분석하고 적절한 해결방안을 도출함으로써 국민의 정책적 수요를 입법으로 충족하는 숙련도의 개념으로, 행정관료에 대한 감독과 견제기능을 수행하기 위해서는 무엇보다도 국회의원에게 전문성의 확보는 매우 중요하다(최경숙, 2003).

국회의원은 선거를 통해 매 4년마다 새롭게 충원되므로 구조적으로 업무 노하우의 지속적인 축적을 통한 전문성의 확보에는 취약하다. 실제로 예산결산특별위원회의 임기는 1년이고 초선위원의 비중이 높고 또한 교체율이 높아 의원 개개인의 전문성 제고에는 문제점

을 안고 있다(함성득, 2005). 또한, 국회의원 개개인은 한 분야의 전문가라기보다는 국민의 대표로 선출되는 만큼 행정부 관료들에 비해 전문성이 상대적으로 높지 못하며, 국회의원으로서 의정활동과 더불어 지역구 활동 등 수행할 일들이 많기 때문에 국회의원 개인에 대해 높은 수준의 전문성을 충족하기는 매우 어려운 실정이다(임동욱·함성득, 2004).

이러한 국회의 전문성은 의원의 전문적 자질과 전문화된 의회제도 그리고 입법지원기관의 전문화 정도에 따라 달라질 수 있다. 이에 따라 국회의 전문성을 강화할 수 있는 방안으로는 사회 각계각층의 전문가들이 선거를 통해 의회에 입성하거나, 상임위원회와 같은 분업화를 통하여 회의의 전문성을 제고하는 방법, 의원의 활동을 집중적으로 보좌할 수 있는 인력과 기관을 배치하여 의회활동과정에 이러한 전문연구기관이나 전문가들을 적극적으로 참여·활용하는 방법 등이 제시된다(박수철, 2012). 이 중 전문 인력이나 전문 기관을 활용하는 방법을 통해 확충되는 국회지원조직의 전문성은 국회의 활동영역에 따라 법제전문성, 예산·결산 전문성, 의사진행 전문성 및 위원회 소관 업무와 관련된 전문성으로 구분해 볼 수 있다(최경숙, 2003).

예산·결산의 경우 예산 결정의 범위가 방대하지만 심의 기간이 제한되어 있어 한정된 자료와 시간의 제약 하에 의원들이 개별 정책에 대한 구체적인 내용을 검토하는 데에는 한계가 있다. 국가예산은 국가정책수행을 위한 재원의 확보와 배분을 금액으로 수치화하고 있는데, 이러한 예산안을 제한된 기간 내에 심도있게 심의하기 위해서는 고도화된 분석·평가능력과 함께 축적된 노하우가 필요하다. 이에 입법지원조직을 통해 고도의 전문성과 경험을 보유한 전문가들을 확보하여 의원들이 요청한 예산안 및 결산과 관련된 정보나 자료를 제

공하고 각종 분석·평가보고서를 작성하여 배부하는 방식으로 의회와 의원들의 예산심의와 재정통제활동을 전문적으로 지원할 필요가 있다(박수철, 2012).

예산결정과정에서 다른 어떤 의정활동보다 고도의 정치적 협상능력을 요구한다고 볼 때, 국회의 예산안 심사과정에서 전문성을 기반으로 한 역량의 강화는 심도 있고 객관적인 예산배분을 유도하여 경제적인 측면에서도 보다 효율적인 목표달성을 이룰 수 있을 것으로 보인다. 이에 안정적인 전문 지원조직을 통한 재정 정보의 축적 및 합리적 기준에 따른 예산 분석지원을 통해 선거로 충원되는 의원의 취약한 전문성을 보충할 수 있게 된다.

다. 실마리 수용모형(Cue - Taking Model)

인간의 합리성은 제한적이며, 가용할 수 있는 물리적, 시간적, 재정적 자원에는 한계가 있기 때문에 의사결정에 있어서 모든 합리적인 대안의 탐색과 수집을 통해 가장 효율적인 대안을 선택하는 것은 현실적으로 불가능하다. 국회의원도 일반적인 의사결정자와 마찬가지로 이러한 문제에 대한 모든 정보를 다차원적으로 파악하는 데에는 시간적·재정적 제한이 있다. 실마리 수용 모형(Cue taking model)은 이와 같은 제한된 정보상황 하에서의 국회의원의 의사결정행위를 설명하기 위하여 제시된 이론이다. Matthew and Stimson(1975)은 국회의원이 정책심사를 위해 필요한 정보를 확보하기 위해서는 항상 비용과 시간이 요구되는데, 자신이 관심이 적은 분야나 전문성 영역 밖에 있는 사안에 대해서는 정보비용을 줄이기 위해서 특히나 다른 정보원으로부터 나오는 실마리를 찾고자 한다는 것이다(최재영, 1995: 8에서 재인용).

위 모형에 따르면 정책결정자가 그가 거의 모르는 예산안에 대해 결정을 내려야 할 상황에 직면했을 때 정책결정자는 신뢰할 수 있는 실마리 제공자에 의해 제공되는 실마리를 찾게되며, 실마리 제공자는 공식적인 지위를 가진 해당 분야의 전문가로서 실마리 수용자보다 많은 정보를 지니고 있다고 한다(Matthew and Stimson, 1975: 45; 김태진, 2013: 43에서 재인용). 정보비용을 줄이기 위한 실마리 제공자는 동료의원, 당내 지도부 인사 또는 행정부 관계자 뿐만 아니라 예산안 심사 조직이 그 중 하나가 될 수 있다.

우리나라 국회의원도 상정된 모든 예산안에 대해 검토할 시간이 없거나 심도있게 분석할 만큼 모든 사안에 대해 관심이 있지 않기 때문에 현실적 한계와 제한된 상황하에서 합리적 정책결정을 내리기 위해 예산안 심사 지원조직을 활용하게 된다(김태진, 2013). 예산안 심사에 있어서 이러한 실마리 수용 모형을 적용하면 예산안 심사기간이라는 제한적인 시간범위 내에서 관련 정보가 부족한 의원에게 정부제출 예산안의 전반적인 흐름과 문제점 등을 분석하여 제공하는 전문적인 의원지원조직의 역할은 실마리 제공자로서 의의가 있다.

제2절 선행연구의 검토

1. 국회의 예산심의에 관한 요인 연구

국회의 예산심의에 관한 요인에 대한 연구를 살펴본 결과, 크게 국회의 제도적 측면, 국회의원의 개인적 측면, 행정부와 관계 등으로 구분하여 각 요인의 영향력을 시계열적 접근에 따라 간접적으로 평가한 연구들이 대부분이었다.

황윤원(1993)은 예산심의에서 형식적 심의와 실질적 심의에 대한

심층적인 논의를 위한 결정변수를 구조, 행태, 기능변수로 나누어 분석틀을 제시하고 있다. 이 연구는 예산심의의 현실성을 반영하지 않으면서 형식논리를 근거로 사회경제적 변수 및 정치변수 모형을 사용하는 것을 우려하면서 의원의 행태변수 등을 기술적으로 분석하였다.

김성철 외(2000)는 국회의 예산심의에 관한 실증연구가 미진한 것에 착안하여 선행연구에서 주요변수로 제시한 당파성, 의원의 정치행태, 제도, 시간, 전문성과 안정성 및 행정부의 통제요인 이상 6개 요인의 영향력에 대해서 신문사설의 내용분석과 예결위 위원을 대상으로 한 설문조사를 실시하였다. 윤종빈(2001)은 신제도론의 이론적 틀에 근거하여 예산심의에 영향을 미치는 요인으로 개인적(individual) 요인: 지역대표성, 제도적(institutional) 요인: 위원회 배정의 문제, 특위의 한계, 환경적(environmental) 요인: 행정부와의 관계시간적 제약으로 구분하였다.

김현기·장인봉(2001)은 우리나라 상황에 타당성이 있는 변수를 중심으로 정치적 요인, 제도·절차적 요인, 기능적 요인으로 구분하여 각 변수들이 예산심의에 미치는 영향력에 대해 국회의원과 국회직원(사무처 및 의원보좌직원)을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이에 따르면 예산심의에 있어서 국회의원은 자신의 신념이나 가치관 등 보다는 정치적 이슈나 정쟁으로 인한 영향력을 많이 받는다고 응답하였고, 국회 예산정책국에서 지원하는 예산심의자료의 양질성에 대한 의원들의 반응은 여당보다는 야당의원들이 부정적 견해를 보이는 것으로 나타났다.

김인철 외(2002)는 1965년부터 2000년까지 국회상임위원회와 예산결산특별위원회의 예산 삭감률, 증가율, 총 수정율에 대하여 심사

전후의 정치환경적 요인, 심사자의 합리적인 행태요인, 심의기관의 정치적 요인으로 분류하여 상관성과 인과성을 살펴보았는데, 환경적 요인과 정치적 요인은 합리성 요인보다도 더 강하게 작용하며 수정율의 진폭을 확대시켰으며, 합리성 요인은 정치성 요인과 상반된 방향으로 작용하여 정부예산안의 변경과 수정을 억제하는 경향을 보여준 것으로 연구하였다.

장문선·윤성식(2002)은 1972년부터 25년간의 시계열 자료를 대상으로 경제적 변수(GNP, 세입), 정치적 변수(여당의원비율, 선거 등), 사회적 변수(사회적 사건), 심의기간, 심의구조, 정책질의와 자료제출 요구 건수 등을 독립변수로 하여 예결위 예산심의액 증감에 미치는 영향을 회귀분석하였다. 동 연구에 따르면 국회 예산결산특별위원회의 예산심의액 증감결정은 총액을 기준으로 볼 때, 당파성 변수만이 통계적으로 유의미한 것으로 분석되어 우리나라 예산심의의 과도한 정치성을 지적한 기존논문들의 주장을 증명해 주었다.

박경돈(2009)은 질적 연구방법론의 계량화를 통해 노무현 정부시절 증가된 복지지출의 맥락적 요인을 찾아보고자 보건복지위원회와 재정경제위원회의 의사록을 이용하여 의사결정의 차이를 찾고자 하였다. 의사록에 속한 개개인의 언어를 분석단위로 하여 질적 연구방법론을 이용한 분석에서는 경제분야와 복지분야 의사결정과정상상의 실질적인 차이는 존재하지 않았지만 계량화된 방법론을 이용한 결과 보건복지위원회에서 모든 의사변수가 예산증액과 긍정적인 관련성을 보이며 복지예산의 증가로 이어졌다.

서인석 외(2009)는 법안 및 예산의 최종심사와 결정자로서 상임위원회에서의 국회의원의 의사결정 행태에 미치는 영향요인을 분석하기 위해 2009년도 수자원 예산심의에 관한 국회 상임위원회 의사

록을 분석하였다. 이 연구는 기존에 국회의원의 의사결정에 가장 큰 영향력을 미치는 변수로 여겨진 당파성 보다는 타협성이 의사결정에 있어 긍정적인 행태요인이 됨을 밝혔다.

앞선 연구 중 시각을 달리한 연구들도 있었지만, 의원의 의사결정에 영향을 미치는 요인으로 당파성을 중요시 여긴 연구들이 많았다. 이를 연구하는 방법으로는 예산 증감에 영향을 줄 것으로 보이는 요인의 영향을 예산 증감액을 통해 산술적으로 분석하는 방법, 의원 등을 대상으로 한 설문조사 방법 및 국회 회의록을 분석하는 방법 등이 사용되었다. 이와 같이 국회의 예산심의를 연구함에 있어서는 다양한 방법이 동원되고 있으나, 예산결산특별위원회의 예산안조정소위원회의 증액 심사가 비공개로 진행되어 자료에 대한 접근이 용이하지 않고, 최종적인 확정 예산 역시 구체적인 수정 이유에 대한 설명 없이 증감액만 명시하고 있어 구체적인 분석에는 어려움이 있다.

2. 국회지원조직의 영향력에 관한 연구

김중순(1991)과 함성득(1996)은 정보비대칭 등에 기인한 행정부 우위를 극복하기 위하여 전문성 강화 측면에서 입법 지원조직의 필요성을 역설하였고, 권오성(2004)은 각각 독일 입법지원조직 및 미국의 입법지원조직 사례를 분석하여 우리나라의 입법지원조직이 발전하기 위한 방안을 모색한 바 있다. 장봉아(2004)는 상임위원회 소위원회의 입법과정에서 나타난 입법 지원조직의 영향력과 위향에 대한 연구를 하였으며, 김춘엽(2006)은 상임위원회의 입법과정에서 전문위원의 영향력이 실질적으로 나타나는지에 대한 사례분석을 실시하였다.

이겨레·함성득(2008)은 국회예산정책처와 미국 의회예산처의 제도화과정을 비교하였고, 김상현·이기영(2011)은 국회예산정책처의 설립 이후 국회의 예산 수정 정도를 살펴본다. 지원조직의 존재가 예산심의 행태에 영향을 미쳤는지 여부를 분석하였는데, 연구결과 예산 수정의 정도에는 변화가 없이 과거의 예산심의 행태가 지속되는 것으로 나타났고, 김태진(2013)은 양적 연구방법으로 국회예산정책처, 상임위원회 전문위원실의 검토의견 예산안심사에 미친 영향을 분석하였고, 질적 연구방법으로서 관련 대상자에 대한 심층 면담을 통해 예산안 심사 지원조직의 핵심 지향가치로 정치적 중립성과 전문성이 중요함을 밝혔다.

이처럼 국회지원조직에 관한 연구는 대부분 지원조직의 필요성과 발전과정에 관한 연구이거나 법률안과 관련된 연구로서 상임위원회 소속 공무원들을 대상으로 하거나 외국과의 제도적 비교에 집중되어 있으며 국회 예산심의과정에서 지원조직이 미친 영향에 대한 실질적인 연구는 아직까지 소수에 그치고 있다.

제3장 국회의 예산안 심사

제1절 국회의 예산안 심사 절차

국회의 예산안 심사는 상임위원회의 예비심사를 거쳐 예산결산특별위원회의 종합심사로 이루어지는 2단계 구조이며, 본회의 의결을 거쳐 회계연도 개시 30일 전(12월 2일)까지 심의·확정한 후 정부에 이송한다.

1. 정부 예산안 국회제출

정부 예산안은 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출되면, 의장이 의원에게 배부하고, 이를 본회의에 보고한다. 예산안이 국회에 제출되면 정부는 국정의 각 부문별 역점운용방향 등에 관한 대통령의 시정연설을 본회의에서 행한다.

2. 상임위원회 예비심사

국회에서의 실질적인 예산심의는 상임위원회의 예비심사로부터 시작된다. 예산안은 예산결산특별위원회의 심사 전에 소관상임위의 예비심사를 거치도록 되어 있어, 의장³⁾은 예산안이 제출되면 바로 소관상임위원회에 회부하고, 회부한 사실을 예산결산특별위원회에 통지한다. 소관 상임위원회의 예비심사는 예산안 상정→제안설명→전문위원 검토보고→대체토론→소위원회 심사→찬반토론→의결의 순서로 이루어진다.

3) 국회법 제84조제6항에 따라 의장은 예산안과 결산을 소관 상임위원회에 회부할 때에는 심사기간을 지정할 수 있으며, 상임위원회가 이유 없이 그 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 이를 바로 예산결산특별위원회에 회부할 수 있다.

가. 예산안 제안설명

예산안이 상임위원회에 회부되면 그 위원회는 일정을 잡아 예산안을 상정하고, 예산안이 상정되면 소관부처의 장은 예산안에 대한 제안설명을 한다. 장관은 소관부처의 시정방침 및 역점사업, 그리고 부처 예산안에 대한 개략적인 내용을 설명한다.

나. 전문위원의 예산안 검토보고

상임위원회 소속 전문위원이 소관 예산에 대한 검토보고를 한다. 검토보고는 소관 부처 예산안에 대한 개요, 주요 문제점, 사업별 또는 예산성질별 증감의견 등이 포함되어 있으며, 의원들에게 예산심의에 관한 정보를 제공한다.

다. 대체토론

전문위원의 검토보고가 끝나면 해당부처의 예산안에 대하여 상임위원회 위원들의 질의와 소관 부처의 장의 답변을 듣는 대체토론(大體討論)이 이루어진다.

라. 예산안심사소위원회

예산안에 대한 질의가 종료되면 구체적이고 실질적인 심사를 위하여 5~7인으로 구성되는 예산안심사소위원회를 구성하는 것이 관례이며, 소위원회에서는 예산안의 증감 조정 등 수정의견을 중심으로 심도있는 심사를 진행한다. 소위원회에서 합의된 수정안이 작성되면 이를 의결하고 위원회 전체회의에 보고한다. 다만, 여야간의 의견대립으로 조정되지 않거나 정부측 이견으로 합의점을 찾지 못한 부분

에 대해서는 부대의견, 건의사항, 소수의견 등의 형식으로 수정안에 첨부하게 된다.

마. 예비심사의 결과보고

소위원회에서 조정을 거쳐 합의된 수정안이 작성되면, 상임위원회 전체회의에 소위원장이 보고하고, 위원회는 토론 및 표결을 거쳐 의결한다. 예산안에 대한 위원회의 예비심사가 종료되면 전문위원실에서 예비심사보고서를 작성하고 위원장의 결재를 얻어 의장에게 보고하며, 의장은 소관 상임위원회의 예산안 예비심사보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부한다.

3. 예산결산특별위원회 종합심사

상임위원회의 예비심사가 끝나면 의장은 소관 상임위원회의 예비심사보고서를 첨부하여 안건을 예산결산특별위원회에 회부하게 된다. 예산결산특별위원회는 간사간 협의를 거쳐 일정을 정하고 예산안을 상정한다. 예산결산특별위원회에서의 심사는 정부 제안설명 → 전문위원 검토보고 → 종합정책질의 → 부별심사 → 예산안 및 기금운용계획안조정소위원회 심사 → 위원회의 찬반토론 → 의결의 순서로 진행된다.

가. 제안설명

예산안의 제안설명은 다음연도의 국내외 경제전망, 경제정책 및 재정운용의 기본방향과 예산안의 주요 내용에 대하여 기획재정부장관이 설명한다.

나. 전문위원의 검토보고

예산결산특별위원회의 수석전문위원은 검토보고를 통해 예산규모의 적정성, 투자사업의 우선순위와 자원배분의 합리성 등 총괄적인 부문 뿐만 아니라 주요 사업에 대한 타당성과 투자규모의 적정 수준, 집행 부진사업 등에 대해 검토의견을 제시한다.

다. 종합정책질의

종합정책질의는 정부의 시책방향, 재정·경제정책·외교·안보, 사회 등 국정 전반에 관하여 실시하는 본회의의 대정부질문과 유사하게 운용되고 있다. 종합정책질의는 국무위원 전원을 대상으로 예산관련 사항 뿐만 아니라 국정전반에 대해 가가 위원의 질의와 관계 국무위원의 답변으로 진행되며, 이후 세부 예산내역을 심사하는 부별 심사가 열린다. 정책질의과정에서 구체적인 예산관련 사항의 삭감 또는 증액 주장이 나오기도 하지만, 예산의 수정여부에 대해서 결론을 내리지 않고 이를 예산안조정소위원회로 회부한다.

라. 부별심사

부별심사는 종합정책질의와는 달리 전 부처를 대상으로 심사하지 않고, 몇 개의 부처를 동시 상정하고 정책적인 사항보다는 구체적인 세부사업에 대해 예산안과 직접 관련되는 부분에 대해 질의하고, 관계 부처 및 예산당국이 설명하는 형태로 운영된다. 종합정책질의와 마찬가지로 예산안의 수정에 대해서는 최종적인 결론을 내리지 않는다.

마. 예산안 및 기금운용계획안 조정소위원회 심사

예산결산특별위원회는 예산안을 실제로 심사·수정하기 위하여 교섭단체 소속의원 수의 비례로 11~15인 정도의 위원으로 ‘예산안 및 기금운용계획안 조정소위원회’를 구성한다. 소위원회는 예산안을 종합 조정함에 있어서 일정한 예산안 조정원칙을 수립하여 각 상임위원회의 예비심사결과, 종합정책질의와 부별심사시의 수정의견, 교섭단체의 의견, 전문위원의 수정의견 등을 기초로 예산안을 종합 조정하고 단일의 수정안을 마련하여 예산결산특별위원회 전체회의에 보고한다.

소위원회는 위원회가 의결로 정하는 범위 내에서 위원회 활동방식에 준하여 활동하며, 위원회에 그 결과를 보고할 때까지 존속한다. 소위원회는 소위 위원들과 수석전문위원 및 위원회직원, 기획재정부 관계자(장·차관 및 예산실 관계공무원), 기타 필요시 관계 행정부처 공무원이 배석하게 되는데, 개의 첫날 운영방안 및 예산안조정원칙을 협의한 후 수석전문위원으로부터 상임위원회 예비심사결과, 예결위 종합정책질의 및 부별심사 결과, 수정의견을 듣게 된다.

회의 방식은 소위원회 심사자료(교섭단체 및 종합정책 질의시 제기된 수정의견, 상임위 수정안, 예결위 수석전문위원 수정의견이 종합된 자료)를 중심으로 의원들이 질의하고 정부측 의견을 들은 다음, 소위원회의 단일수정안을 마련하여 의결(표결)하는 순으로 진행한다. 소위원회의 수정안에 대하여 이견이 있을 경우 예산결산특별위원회 전체회의에서 토론 및 표결과정을 거쳐 위원회안을 확정하며, 예산안에 대한 예산결산특별위원회의 심사가 종료되면 수석전문위원 책임하에 심사결과보고서를 작성하고 위원장의 결재를 얻어 의장에게 보고한다.

<표 1-1. 예산안조정소위원회 심사원칙과 기준>

1. 심사대상과 순서
<p>가. 심사대상</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 상임위원회 예비심사 결과 ② 예결위원회 종합심사 과정에서 제기된 의견, 종합정책질의와 부별심사 등에서 제기된 의견 <p>나. 심사자료 편제순서</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 부처별 심사 <ul style="list-style-type: none"> - 예비심사가 완료된 위원회 중에서 건제 순으로 편제 - 부처 내에서는 ‘감액사업’→‘감액+증액 사업’→‘증액사업’ 순 ② 공통사항 <ul style="list-style-type: none"> - 2개 이상의 부처에 관련된 사항 ③ 부대의견 <p>다. 심사순서</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 원칙 <ul style="list-style-type: none"> - 부처별 심사 → 공통사항 심사 → 보류사업 심사 → 부대의견 심사 ② 세부사항 <ul style="list-style-type: none"> - 수석전문위원 설명 → 위원 질의 → 부처의견 청취 → 소위원회 결정 순 - 위원회(부처)의 건제순으로 진행하되, 예비심사가 완료된 위원회 먼저 심사 - 부처 내에서는 세입을 먼저 심사한 후 세출에 대하여 심사 - 세출 내에서는 감액의견에 대해 먼저 심사하고 감액이 마무리 된 후 증액의견에 대하여 심사
2. 심사원칙
<ul style="list-style-type: none"> ① 「상임위 예비심사에서 감액된 사업」과 「예결위 종합심사에서 감액의견이 제기된 사업」을 대상으로 심사 진행 ② 상임위 감액 사업은 원칙적으로 존중하되, 효율적 심사를 위하여 부처의 의견이 있는 사항에 대하여만 심사

주: 국회예산결산특별위원회 주요업무가이드(2015)

바. 본회의 심의·의결

예산결산특별위원장은 본회의 의사일정에 따라 예산안이 상정된

날 예산안의 개요와 심사경과 및 결과를 본회의에 보고한다. 2012년 5월 국회법 개정에 따라 예산결산특별위원회 및 상임위원회가 11월 30일까지 예산 심사를 마치지 못하면 12월 1일 무조건 본회의에 부의되도록 하였다⁴⁾. 예산결산특별위원회 안에 이견이 있는 경우에는 토론이 있게 되나, 대다수의 예산안은 예산결산특별위원회안대로 확정되는 실정이다. 예산안이 본회의에서 의결되면 지체 없이 정부에 이송한다. 국회가 예산안을 정부에 이송함에 있어 예산안 수정안을 첨부하며, 정부는 국회의 증액동의요구에 대하여 이송된 예산과 함께 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 얻어 서면으로 사후에 증액동의 사실을 국회에 통보한다.

4) 그러나 의장이 각 교섭단체 대표와 협의한 경우를 제외한다는 단서규정이 있어서 2013년도에는 12월 4일에 예산결산특별위원회 심사에 돌입하였다.

<표 1-2. 국회 예산안 심의·확정 과정>

단계	기 간	사 항	비 고
예산안 제출	9월 3일 까지	예산안 국회 제출	회계연도 개시 120일 전까지 ⁵⁾
	9월 3일~ 9월 중순	본회의 보고 및 정부시정연설	
상임위원회 예비심사	9월중순~ 10월 중순	<ul style="list-style-type: none"> · 위원회 상정 · 대체토론 · 소위원회 심사 · 토론 및 표결(의결) · 예비심사보고 	
예산결산 특별위원회 심사	10월중순~ 11월30일	<ul style="list-style-type: none"> · 위원회 상정 · 종합 정책질의 · 부별심사 · 예산안 조정소위원회 구성 및 심사 · 소위원회 심사보고 · 토론 및 표결(의결) 	예산안 및 기금운용계획안에 대한 공청회 개최
본회의 심의 및 정부이송	12월 2일	<ul style="list-style-type: none"> · 예결위 심사보고 · 토론 · 표결(의결) : 확정 · 예산안 정부이송 	회계연도 개시 30일전(12월2일)까지 의결

5) 2016년도 예산안은 2015년 9월 13일까지 제출되었다. 「국가재정법」 개정에 따라 2015년도 예산안부터 매년 10일씩 앞당겨서 2017년도 예산안부터는 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출한다.

제2절 국회의 예산안 심의 관련 지원 조직

국회가 행정부를 제대로 통제하고, 현대사회의 복잡하고 다양한 문제를 효과적으로 다루기 위해서는 전문지식과 경험에 따른 통찰력이 요구되지만 국회는 4년 마다 선거로 교체되는 국회의원으로 구성되어 지속적이고 전문적인 문제해결 능력을 축적함에 있어 근본적인 한계가 있다. 이를 보완하기 위하여 제도화된 국회 지원 조직으로는 국회사무처, 국회예산정책처, 국회입법조사처가 있다. 이 중 예산과정에 참여하게 되는 주요 주체는 국회사무처 내 상임위원회와 예산결산특별위원회의 전문위원과 국회예산정책처라고 할 수 있다.

1. 위원회 수석전문위원

가. 구성 및 기능

국회법 제42조제1항에 따라 위원회에는 위원장 및 위원의 입법 활동 등을 지원하기 위하여 의원 아닌 전문지식을 가진 위원(전문위원)과 필요한 공무원을 둘 수 있다. 전문위원은 수석전문위원(Senior Staff Director)과 전문위원(Staff Director)으로 구분하는데, 상임위원회 및 예산결산특별위원회에는 수석전문위원·전문위원, 입법심의원, 입법조사관(보) 및 주무관을 두고 있다.

수석전문위원은 위원장의 지휘를 받아 위원회의 업무를 처리하고 위원회 소속공무원을 지휘·감독하며, 의안과 청원 등의 심사, 국정감사, 국정조사 기타 소관사항과 관련하여 검토보고 및 관련자료의 수집·조사·연구를 행한다. 또한 행정부·행정기관 기타에 대하여 직무수행에 필요한 자료를 요청할 수 있으며, 위원회에서 발언할 수 있고, 심사보고서 작성·유인, 제출 및 의안심사 자료의 정리·제공의 업

무를 한다.

위원회에 상정된 법률안, 예산안 및 기금운영계획안, 결산 등 안건에 대하여는 전문위원의 검토보고가 필수적이다. 전문위원의 검토보고제도는 위원회에 회부된 법률안, 예산안 등 안건을 미리 검토하여 전문적·객관적 입장에서 내용의 타당성과 문제점, 개선방안 및 대안 등을 제시하는 분석보고제도로서 위원들에게 안건에 대한 심사방향을 제시하고 안건심사와 관련된 정보를 제공하여 위원회에서 안건을 보다 용이하고 능률적으로 심사하게 하는데 그 목적이 있다(박기영, 2014).

나. 국회 예산안 심사 시 전문위원실의 역할

전문위원실의 업무는 크게 위원들의 회의 및 의사 진행을 행정적으로 지원하는 업무와 법률안 및 예산안·결산에 대한 검토를 수행하는 업무 두 가지로 구분할 수 있다.

수석전문위원은 예산안조정소위원회 활동을 보좌하기 위해 소위원회 회의에 소위원회 위원과 함께 배석하고, 정부가 제출한 예산안의 내용, 정책질의나 부별심의에서 제기된 의견, 각 상임위원회에서 제기된 증액·삭감에 대한 의견 등을 정리하여 소위원회 논의 안건을 준비한다(강태혁, 2010).

최근에는 검토보고의 역할이 점차 중요해지고 있는데, 예산안에 대한 검토보고는 단순히 소관부처의 예산안에 대한 요약 및 형식적인 검토에서 벗어나 세부사업별로 심도 있는 분석을 통해 문제점을 파악하고, 이를 통해 증액 또는 감액의견을 제시하고 있다(강장석, 2012). 예산결산특별위원회의 검토보고는 예산규모의 적정성, 투자사업의 우선순위와 재원배분의 합리성 등 총괄적인 부문 뿐만 아니라

주요 사업에 대한 타당성과 투자규모의 적정수준, 집행 부진사업 등에 대한 검토의견을 제시한다(강태혁, 2010).

이에 따라 검토보고서는 방대한 정부 예산안에 대해 직접 검토하는 것이 현실적으로 불가능한 위원들에게 예산안에 대한 실질적인 학습자료 및 심사 정보로 활용되어 위원 및 보좌진들의 예산안 심사 업무의 부담을 덜어주는 역할을 하고 있고, 정책 질의나 부별 심사의 기초자료가 되거나 대체 토론 시 서면질의의 형태로 인용되어 소위원회 심사 대상에 포함되는 경우도 빈번해졌다(강장석, 2012; 강태혁, 2010). 또한, 예산결산특별위원회의 검토보고는 종합정책질의 및 부별심사 과정에서 위원에 의해 제기되지 않은 내용이라고 하더라도, 위원장의 승인을 받아 핵심적인 문제 사업에 대해서는 소위원회 심사자료에 직접 포함시킬 수 있도록 되어 있어 국회의 예산안 심사에 직접적으로 영향을 줄 수 있으며, 위원들이 미처 챙기지 못한 예산안의 세부적인 사항에 대해서도 검토할 수 있도록 지원하고 있다(강장석, 2012).

2. 국회예산정책처

가. 구성 및 기능

국회예산정책처(National Assembly Budget Office)는 행정부가 편성한 예산을 심의하기 위한 전문적인 보좌·지원을 위하여 2003년 신설되었다. 국회 예산심의회가 형식적으로 이루어지는 데에는 국회의 심의를 위해 필요한 정보를 행정부가 독점하고 있는 정보 비대칭 상황이 있었다. 이러한 배경 하에 국회의 정부에 대한 재정통제권을 행사하기 위하여 국가의 예산결산, 기금 및 재정운용에 대하여 행정부와 독립적인 시각으로 조사·연구하고 정책방향을 제시할 수 있는

국회차원의 기구가 필요하다는 의견이 지속적으로 제기되어 왔다.

이에 1994년에 국회사무처 내에 법제예산실이 신설되었고, 예산 부문은 2000년에 예산정책국으로 확대·개편되고 이후 예산정책국을 별도로 분리하여 예산정책처를 신설하게 되었다. 미국의 의회예산처(CBO)를 모델로 하여 「국회법」 제22조의2제1항에 “국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 국회예산정책처를 둔다”는 근거규정의 신설과 「국회예산정책처법」의 제정을 통해 2003년 10월 국회예산정책처가 국회의장 소속하의 기관으로 출범하였다(박기영, 2014).

국회예산정책처의 주요업무는 ① 예산안 및 기금운용계획안 분석, ② 세입세출결산 및 예비비 지출 분석, ③ 법률안의 비용추계업무, ④ 경제·재정분석 및 세입추계업무, ⑤ 사업평가업무 등이며, 이러한 업무를 수행하고자 경제분석실, 예산분석실, 사업평가국을 두고 있다. 이 중 경제분석실에서는 경제성장률 등에 대한 예측 및 중기재정분석 등을 통해 중·장기 재정전망에 관한 정보를 제공하고, 예산분석실은 국회의 예산안 심사 및 결산 심사 일정에 맞추어 정부가 제출한 예산안 및 결산에 대한 분석보고서를 발간하여 의원실에 제공하며, 의원발의 법률안 중 재정수반 법률안에 대한 비용추계 업무를 수행한다. 사업평가국은 정부에서 추진하는 개별 사업단위로 평가보고서를 작성하고 있다. 예산심의과정에서 세입·세출의 통제나 총량분석에 있어서는 경제분석실의 보고서가 활용될 수 있고, 각 부처의 세부사업이나 단위사업, 각 분야별 예산안의 편성·집행에 관하여는 예산분석실과 사업평가국의 보고서를 통해 의원실에 정보를 제공하고 있다.

나. 국회 예산안 심사 시 예산정책처의 역할

국회예산정책처는 국회의 예산안 심사 전 과정에 걸쳐 고도의 전문성을 바탕으로 필요한 자문과 자료를 제공하는 역할을 수행하고 있다. 특히, 예산안 심사에 있어서는 경제분석실과 예산분석실의 업무가 중요한 역할을 담당한다.

경제분석실은 거시경제분석 및 세수추계 중심의 정보를 제공하는데, 특히 향후 5개년의 경제전망과 총수입 전망, 세법개정안 및 이를 토대로 한 다음연도 세입예산 검토, 국가재정운용계획 검토 등은 예산안 심사의 기본 근거가 되는 장기 재정 전망과 재정지출의 전제가 되는 재정수입에 관한 정보를 제공한다. 예산분석실은 정부가 제출한 예산안을 토대로 부처별 분석과 중점 분석 등을 실시한다. 특히 정부의 예산안 제출 이후 예산분석실에서 발간하는 예산안 분석보고서는 예산결산특별위원회의 검토보고서와 마찬가지로 예산 사업의 문제점 또는 필요성에 대해 심층적으로 분석하여, 구체적인 감액 또는 증액규모를 제시함으로써, 예산안 심사에 임하는 국회의원들에게 유용한 자료로 활용되고 있다. 실제 예산정책처의 예산안 분석보고서의 감액사업목록은 예산결산특별위원회의 검토보고와 마찬가지로 서면질의를 통해 인용되어 예산안 등 조정소위원회 심사자료에 포함되는 경우가 많다(강장석, 2012).

제4장 연구설계 및 분석방법

제1절 연구의 분석틀과 가설

본 연구는 예산결산특별위원회 예산안조정소위원회의 예산안 심사과정에서 국회의원이 예산 증감을 결정할 때 영향을 미치는 요인을 확인하고, 이 과정에서 전문적이고 객관적인 관점에서 예산심사과정을 지원하기 위하여 설립된 국회지원조직이 영향력을 미치고 있는가 하는 문제의식을 가지고 시도되었다. 이에 따라 연구문제(research question)는 다음과 같다.

■ 국회예산안 심의의 핵심인 예산결산특별위원회의 예산안심사소위원회의 예산안 증감 결정에 있어 국회의원의 당파성, 지역성, 대표성 요인이 어떠한 영향을 미치는가, 국회지원조직은 국회의원의 의사결정에 영향을 주어 증감 결정에 어떠한 역할을 하고 있는가?

먼저, 국회의원의 의사결정에 영향을 미칠 것으로 본 요인 중 대표적인 것으로서 당파성, 지역성, 대표성요인이 증감 결정에 영향을 미치는지와 관련한 연구가설은 다음과 같이 설정한다.

1-1. 당파성: 심사대상사업에 대하여 의견을 제시한 의원 중 여당원의 비율이 높을수록 예산안은 증액 수정될 것이다.

우리나라는 여당의 의석수가 국내에서 압도적인 다수를 차지했던 시기에는 여당이 의도한 대로 예산이 거의 수정 없이 통과되었으

나, 여당의 의회 지배비율이 적어지면서 법정기한을 넘기는 횟수가 많아졌다. 이는 여당은 정부예산안이 국회에 제출되기 전에 내부적으로 국회 예산심의에 대한 방침 및 전략을 반영하고 공식적인 예산심의과정에서는 수정 없이 통과시키려는 삭감방어전략을 세우기 때문이다. 그러나 야당은 기본적으로 정부의 예산안이 정권연장에 도움이 되리라는 정치적 이해관계를 바탕으로 정부예산안에 대한 삭감요구 전략을 수립하고, 예산과 관련이 없는 정치적 문제를 쟁점화 하여 야당의 정치적 입지를 강화하려는 입장을 보여 왔다(나중식, 2007). 이에 여당원의원의 야당의원에게 비해 증액의견을 제시할 유인이 크다고 보아 세부사업에 대하여 의견을 제시한 의원 중 여당원의원의 비율이 높을수록 증액 수정 할 것으로 가정한다.

1-2. 지역성: 심사대상사업에 대하여 의견을 제시한 의원 중 지역구원의원의 비율이 높을수록 예산안은 증액 수정될 것이다.

우리나라의 국회의원들은 지역구원과 전국구원인 비례대표로 구분된다. 지역구원은 전국 246개 선거구에서 국민의 직접 선거로 해당 지역 선거구에서 1위를 한 사람이 당선되고, 비례대표의원은 정당명부제를 통해 유권자에게 표를 획득한 정당이 그 표에 비례하여 전체 54석을 할당받고 있다. 국회의 예산 결정은 한정된 정부의 재원을 배분하는 과정으로서 이 때의 정부재원은 국민의 세금 등으로 조달되므로 다수가 부담을 나누어지게 되나 사업의 효과는 해당 사업에서 대상으로 삼고 있는 수혜자에게 집중되는 결과가 발생한다. 이 과정에서 지역구 국회의원의 경우 재선과 같은 정치적 목적으로 인하여 자신이 속한 지역구의 이익을 극대화하기 위하여 특정사업 예

산을 증액하게 될 유인이 상대적으로 더 크다.

1-3. 대표성: 심사대상사업에 대하여 의견을 제시한 의원 중 심사대상 부처 소속 상임위원회 의원의 비율이 높을수록 예산안은 증액 수정될 것이다.

각각의 상임위원회에 소속된 의원은 해당 위원회에 관계된 집단의 이익을 위하여 적극적인 활동을 하는 능동적 대표성을 가지게 된다. 예산결산특별위원회 위원은 상임위원회에도 속해있기 때문에 관련 부처와의 관계나 상임위원회의 입장 등을 반영하여 소속 상임위원회 소관 부처에 대한 예산안 심사시에는 증액지향적인 심사를 할 가능성이 높다. 예산안조정소위원회의 심사자료가 되는 소위자료에는 개별 의원의 증감요구 의견 뿐만 아니라 상임위원회 예비심사과정에서 제기된 증감 의견도 포함되어 있어 상임위원회의 의결을 거친 사항에 대하여 소속 의원이 반대의 입장을 개진할 유인도 낮다. 이러한 연구 등에 비추어볼 때 본인이 속한 상임위원회에 대한 부처별 예산안 심사시에 해당 의원은 증액지향적인 예산심사를 하게 될 것으로 가정한다.

다음으로, 국회지원기관이 국회의원의 예산증감결정에 영향을 미치는 지 여부를 살펴보기 위한 연구가설은 다음과 같다.

2. 국회지원기관의 증액 반대 의견이 존재할 경우 예산 수정액의 증가폭이 줄어들 것이다.

예산 편성권이 행정부에 있는 만큼, 심의·확정권을 가진 국회가 충실한 예산안 심의를 하기 위해서는 정부로부터 예산안에 대한 충분한 정보를 제공받아야 하지만 행정부가 재정정보를 독점하고 있어 충실한 심사를 하기에는 제약이 있어왔다. 또한, 4년마다 선출되는 국회의원은 재정 및 예산안 심사에 대한 경험이 축적되지 않은 반면, 한정된 심사기간 내에 부처 사업 예산을 심사해야 하는 물리적·시간적 어려움도 있었다. 이러한 근본적인 정보 제약과 더불어 국회의원의 당파성, 지역성, 대표성 요인은 예산과정에서 총체적인 경제적 효율성을 극대화하기 보다는 의원의 이익을 극대화 하는 방향으로 재원배분을 유도하여 형식적이고 비효율적인 예산안 심사를 야기한다는 문제가 제기되었다.

이에 2000년 이후 국회는 예결산과 관련된 정보 비대칭의 문제를 해소하고, 의원들에게 보다 객관적이고 정확한 심사정보를 제공하기 위하여 예산결산특별위원회 및 각 상임위원회의 지원조직을 확대하고, 2004년에 국회예산정책처를 설립하는 등 제도를 마련하였다.

이와 같은 지원조직이 설립 목적에 맞게 활용되고 있다면 예산과정에서 국회의원의 이해관계에 따른 정치적 의사결정으로 인한 비효율을 개선하고, 경제적 타당성의 측면에서의 예산심사 기능을 강화할 수 있을 것으로 예상된다. 이에 지원조직의 증액 반대 의견을 국회의원들이 수용·활용하는 경우에는 예산안 증가폭을 줄이는데 영향을 미치는 효과가 있을 것으로 기대되므로, 위와 같이 가설을 설정한다.

제2절 연구변수

1. 종속변수

본 연구는 국회의 예산결산특별위원회 예산안조정소위원회의 예산안 증감 의사결정에 미치는 국회의원의 당파성, 지역성, 대표성 및 국회지원조직의 영향을 알아보기 위해 2015년도 정부 제출 예산안 대비 국회 심의 후 확정예산의 증감을 종속변수로 삼는다. 증감은 정부 제출 예산안 대비 국회 심의 후 확정예산의 증감여부로 살펴본다. 정부 제출 예산안 대비 국회 심의 후 확정예산의 변동은 정부 제출 예산안이 유지되거나 정부 제출 예산안보다 감액 수정되거나 증액 수정되는 경우로 구분한다.

정부 제출 예산안은 2014년도 9월 22일에 정부가 국회에 제출한 예산안으로 보고, 국회 심의 후 확정예산의 경우 2014년 12월 2일에 본회의를 통과하여 의결된 국회 확정예산액으로 보았다. 2014년 5월 30일부터 예산안등 본회의 자동부의제도가 신설되면서 헌법상 의결 기한(12월 2일) 48시간 전인 매년 11월 30일까지 예산결산특별위원회의 심사가 종료되지 않으면 12월 1일에 본회의에 자동부의된 것으로 간주하게 되었다. 이에 따라 2015년도 예산안 심사시 예산결산특별위원회가 예산안 의결을 종료하지 못한 상태에서 본회의에 자동 부의되어 2015년도 예산안에 대해서는 예산결산특별위원회의 심사결과가 없으나, 본회의에서 의결된 수정안의 대부분이 예산결산특별위원회의 안을 받아들인 것이므로 본회의 수정안에 신설된 항목을 제외한 나머지 의견은 예산결산특별위원회의 안으로 간주하여 분석대상으로 삼았다.

2. 독립변수

가. 당파성 : 소속 정당의 여/야 여부

예산결산특별위원회의 의원이 소속정당의 당론에 영향을 받아 증감 요구를 하는지를 보기 위하여, 2015년도 예산안 심사 당시 소속 정당이 여당인지, 야당인지의 여부를 변수로 설정하였다. 여당이란 현재 집권 중인 정당을 의미하며, 야당은 그 외의 당을 의미한다. 여당의 경우 대통령을 배출한 정당이자 최대 의석을 차지하는 당으로 집권 정부의 정책방향에 힘을 실어주기 위하여 정부 역점 사업에 대하여 증액 입장을 보이게 되나, 야당은 기본적으로 정부의 예산안이 정권연장에 도움이 되리라는 정치적 이해관계를 바탕으로 정부예산안에 대한 삭감요구전략을 수립하게 된다.

이에 여당 의원은 정부 원안통과라는 큰 틀 안에서 의원의 개인적 이익을 추구하는 반면, 야당 의원들은 당론과 개인적 이익추구를 중첩적으로 고려해야하는 입장이므로 모순적인 결과를 낳기도 한다(임동욱, 1996). 이에 여당 의원은 소관부처와 일종의 동일의식 하에서 정부예산안을 수정없이 통과하려고 하는 반면, 야당 의원들은 예산안을 정치쟁점과 연계시켜 심의하려는 경향을 보인다. 따라서 의원이 소속되어 있는 정당을 각각의 독립변수로 설정하지 않고 그 정당이 여당인지 야당인지에 따라 변수를 설정하였다. 2015년도 예산안 심사가 진행된 2014년도 19대 국회에서는 4개(새누리당, 새정치민주연합, 통합진보당, 정의당)의 정당이 국회의석을 차지하고 있었다. 이에 새누리당과 그 외의 정당으로 구분하여 각각의 세부사업에 대하여 증액 의견을 제시한 야당 의원과 여당 의원의 수 간 차이로 당파성을 측정하였다⁶⁾.

6) 당파성의 측정변수로 여-야 의원의 차이를 설정하지만 단순히 의원의 수로만 측정할 경

나. 지역성: 지역구/비례대표 여부

예산에 관한 의사결정에 있어서 지역성이 영향을 미치는지 여부에 대해서는 국회의원이 지역구의원인지 비례대표 의원인지 여부로 구분하였다. 지역구 의원의 경우 재선을 위해서는 자기 지역구의 지지자들의 이익을 증대시켜야 하기 때문에 해당 지역의 예산 반영률을 높이려고 할 유인이 있다. 국회의원이 지역구의 민원성 예산확보에 집중하게 되면서 지역구 선심성 사업에 정부예산을 최대한 많이 확보하려는 포크배럴(Pork barrel)행태는 지역 선거구민의 득표를 확보하여야 재선이 가능한 지역구 국회의원에게 상대적으로 그 유인이 크다. 비례대표의원은 정당의 명부순위에 따라 당선여부가 결정되지만, 지역구 국회의원은 유권자의 득표수에 따라 재선여부가 결정되기 때문이다. 비례대표의원들은 차기에 지역구 후보로의 출마를 염두해 두지 않는다면 상대적으로 지역구 선거로부터 자유롭기 때문에 지역 사업에 무조건적으로 함몰되지 않고 국가 전체 차원에서 재원 배분의 우선순위를 추구할 수 있다.

지역구의원은 국회의원 당선시 지역 투표로 선출된 의원으로 보고, 비례대표의원은 그 외 의원으로 보아 지역구의원과 비례대표의원으로 구분하여 각각의 세부사업에 대하여 증액 의견을 제시한 지역구의원과 비례대표의원의 수 간 차이로 지역성을 측정하였다.

우 의원요구액의 증감규모를 반영하지 못하는 문제가 있다. 이는 지역성, 대표성도 마찬가지로 개별 사업 내에서 여/야, 지역구/비례, 상임/비상임위가 증감의견을 제시하는 경우 실제 증감의 방향 뿐만 아니라 증감의 정도, 즉 증감 요구액도 증감여부에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들면 증감요구액이 큰 경우 증감요구의원의 수가 작더라도 실제 증감에 영향을 미치게 되나, 증감요구액이 작은 경우 증감요구의원의 수가 많아도 증감에 미치지 영향이 미미할 수 있다. 각 사업별 증감요구액은 개별 사업에 대한 의원들의 관심도 내지 중요도를 나타내는 것으로 볼 수 있으므로, 이에 사업단위별로 의원요구액의 증감 규모를 평균한 평균 증감요구액을 여/야, 지역구/비례, 상임위/비상임위의원에 대한 가중치로 하여 변수를 측정하도록 한다.

다. 대표성: 소속 상임위원회 여부

대표성은 예산결산특별위원회 위원이 소속한 상임위원회로 구분하여 심사대상 부처 소관 상임위원회에 소속되어 있는지 여부로 본다.

우리나라의 상임위원회는 국회에서 예산심의 뿐만 아니라 법안 심사 및 기타 의안을 다루기 위하여 각 전문 분야로 나누어 조직한 상설 위원회이다. 예산결산특별위원회에 소속된 의원은 개별 상임위원회 소속 의원이기도한데, 상임위원회는 소관 부처에 대한 현안 및 법안 등 전반적인 사항을 직접적으로 다루고 있어 관련 정보의 양이 상당히 축적되어 있고, 관련 부처의 입장을 잘 이해하고 대변해 주는 역할을 하기도 한다.

한시적으로 운용되는 예산결산특별위원회보다 상임위원회는 의원의 연속성이 강하기 때문에 지역주민이나 특정 이익집단의 접근이 쉽고, 또 위원의 입장에서 기본적으로 상임위원회의 예산증감결정이 법적인 구속력을 갖지 못하기 때문에 선언적 의미가 강한 예산증액결정에 쉽게 협조하게 된다(함성득, 1996). 이로 인해 상임위원회 자체는 증액지향적인 심사를 하고 있는데, 상임위원회 의원으로서 사회적 대표성을 띠고 있는 예산결산특별위원회 의원은 소속 상임위원회 소관 부처의 예산안 심사 시에는 상대적으로 이러한 상임위원회의 입장을 들어 의사결정에 영향을 미치려 할 유인이 있다.

우리나라의 이원화된 예산심사 체계 하에서 예산결산특별위원회의 종합심사는 상임위원회의 예비심사 내용을 존중하도록 하면서, 소관 상임위원회에서 삭감한 세출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새비목을 설치할 경우에는 소관 상임위원회의 동의를 얻도록 규정하고

있어 상임위원회가 삭감한 내용은 이를 반영하여야 하나, 상임위원회에서 증액한 내용은 예산결산특별위원회에서 상임위원회의 동의 없이 삭감할 수 있다. 이처럼 삭감의 경우 삭감이 확정되나, 증액의 경우 예산결산특별위원회의 종합심사 결과에 따라 달라질 수 밖에 없으므로 국회의원은 소관 상임위원회를 대표하여 증액지향적인 심사를 할 유인이 발생한다.

이에 심사대상 부처 소속 상임위에 속한 의원과 그렇지 않은 의원으로 구분하여 각각의 세부사업에 대하여 증액 의견을 제시한 의원의 수 차이로 대표성을 측정하였다.

라. 국회지원조직의 영향력

국회지원조직의 영향력으로는 의원이 증감요구한 각각의 세부사업에 대하여 국회지원조직이 보고서를 통해서 증감관련 의견을 제시하였는지 여부로 판단한다. 국회지원조직이 보고서를 통해 제시하는 의견은 크게 사업에 대한 증액의견, 사업에 대한 감액의견과 명시적인 증감을 나타내지 않지만 해당 사업에 대한 문제점을 적시한 제도개선의견으로 구분할 수 있는데, 이 중 감액의견과 제도개선의견을 증액 반대의견으로 보아 이들 의견의 영향력 여부를 살펴본다.

본 논문은 여러 요인들이 작용하는 국회의원의 예산안 증감 의사결정에 있어서 전문적이고 객관적인 정보와 관점을 제공하는 국회지원조직이 영향을 미치고 있는지를 살펴보기 위함이다. 국회지원조직은 직접적인 의사결정 주체가 아니므로 국회의원이 국회지원조직이 제시한 증감의견을 어떻게 활용하는지에 따라 예산과정에 간접적으로 영향을 미칠 수 있다. 여기에서의 영향력이라는 것은 비가시적으로 나타나기 때문에 이를 직접 측정해 내는 것은 용이하지 않다.

국회지원조직인 국회 예산결산특별위원회와 국회예산정책처는 각각 검토보고서와 예산안분석보고서를 통해서 개별 세부사업에 대하여 세부사업의 타당성, 절차의 합리성 및 투입 비용의 효과성 내지 경제성 등에 기반한 분석정보를 제시하고 있다. 이들이 국회의원의 증감결정에 영향을 미치게 되는 것은 심사과정에서 이들이 보고서에서 분석정보로 제시한 의견이 실제 예산안조정소위원회에서 증감결정에 반영되었을 때이므로, 예산안조정소위원회 심사자료에서 개별 의원들이 증감의견을 제시한 세부사업에 대하여 이들 지원조직이 의견을 제시하였는지 유무를 통해 영향력을 미쳤는지를 파악하는 방법을 선택하였다.

3. 통제변수

예산의 증감결정에는 정책의 유형이 영향을 미치므로 통제변수로 사업의 특성을 감안하여 심사대상 부처를 구분하였다. 사회보장지출과 같은 재분배정책 및 의무지출이 상당한 보건복지부와 SOC와 같은 재량지출적 개발사업이 속한 국토교통부로 구분한다. 재원의 경직성의 정도와 사업정책 유형에 따라 의사결정의 차이가 발생할 수 있으므로 두 부처를 통제변수에 포함한다. 또한 다수의 의원이 의견을 제기할수록 의견의 영향력이 클 수 있으므로 이를 통제하는 한편, 상임위원회의 예비심사 결과와 전년대비 정부제출 예산안의 증가액을 통제변수로 한다.

<표 2-1. 변수의 측정과 변수명 정리>

변수			조작적 정의
중속 변수	예산안 증감	증감여부	예산안 유지=0, (증감여부=0) 증액 수정=1, (증감여부<0) 감액 수정=2 (증감여부>0) 증감여부= 정부제출예산안-국회심사 후 확정액
독립 변수	당파성	여/야의원의 차이	의견제시 여당원의원의 수*평균요구액- 의견제시 야당원의원의 수*평균요구액
	지역성	지역구/ 비례대표의원의 차이	의견 제시 지역구의원의 수*평균요구액- 의견 제시 비례대표의원의 수*평균요구액
	대표성	소속 상임위의원/ 비상임위의원의 차이	의견 제시 상임위의원 수* 평균요구액 - 의견 제시 비상임의원 수* 평균요구액
	국회지원 조직영향	국회지원조직의 의견제시여부	증액반대 의견이 없는 경우=0 증액반대 의견이 있는 경우=1
통제 변수	소관 부처		보건복지부=0 국토교통부=1
	다수 의견	증액요구의원	증액 의견을 제시한 의원 수
		감액요구의원	감액 의견을 제시한 의원 수
	상임위 예비심사		상임위 의견이 없는 경우=0 상임위 의견이 있는 경우=1
	전년대비 증가액		2015년 정부제출 예산안- 2014년 확정예산

주: 평균요구액은 세부사업에 대한 국회의원의 증감요구액을 평균한 것으로서 각 사업별 증감요구액은 개별 사업에 대한 의원들의 관심도 내지 중요도를 나타내는 것으로 볼 수 있어 이를 가중치로 사용하였다.

제3절 자료의 수집 및 분석방법

1. 자료의 수집

본 논문의 연구자료는 예산결산특별위원회 「2015년도 예산안심사소위원회 소위자료」와 예산결산특별위원회 수석전문위원실의 「부처별 예산안 검토보고서」 및 국회예산정책처에서 매년 발간하는 「부처별 예산안 분석보고서」를 대상으로 한다.

국회법상 국회의 모든 회의는 공개를 원칙으로 하고, 예외적으로 의결 등을 통해 비공개할 수 있다. 그런데 예산안조정소위원회는 감액 사업은 위원회별·부처별 건제순으로 심사를 진행하며 부처의 입장과 여·야 간의 의견조율을 거쳐 최종 수정 규모를 결정하는 등 공개적으로 심의를 진행하나, 증액사업은 예산 총괄부처이자 정부 증액동의의 주체인 기획재정부와 소수의 위원이 참여하여 비공개로 심사하므로 어떠한 사유로 증액사업과 그 규모가 선정되었는지를 파악하기 어렵다. 일명 쪽지예산 등 막후에서 이루어지는 모든 비공식적인 예산과정을 파악할 수 없으므로 소위원회의 회의에서 활용되는 기초자료를 최종적인 심사자료로 보아 이를 통해 예산과정을 파악할 계획이다.

예산안심사소위원회 소위자료는 소위원회의 효율적인 심사를 위해 관행적으로 작성하여 회의석상에 배부되는 자료로, 세부사업별 전년도 예산액, 정부 예산안 및 정책질의 등에서 나온 국회의원의 질의, 상임위원회의 예비심사 결과, 소위원회 참여 의원들의 증감의견 및 수석전문위원의 종합의견 등을 모두 기재하고 있으며, 이를 바탕으로 증감 심사가 진행되므로 최종적인 세부사업별 예산 증감결정의 판단 근거로 볼 수 있다. 다만, 소위원회 심사자료는 회의자료로서

공식적인 법정자료가 아니므로 다년간의 자료 확보가 어려워 시간적으로는 자료가 확보된 2015년도 예산안 소위자료를 대상으로 한다.

이와 더불어 국회 예산결산특별위원회 수석전문위원실의 부처별 예산안 검토보고서와 국회예산정책처에서 매년 발간하는 부처별 예산안 분석보고서의 내용을 참고로 지원기관이 예산안 심사에 미친 영향도 간접적으로 파악할 계획이다. 국회예산정책처는 공식적으로 국회 예산결산특별위원회의 심사과정에 참여하지는 않지만, 발간보고서를 통해 의원에게 문제사업에 대한 객관적이고 전문적인 입장에서 의견의 관점과 정보를 제공하고 있으므로, 보고서에 기재된 사업과 의원의 증감요구 사업을 연계하여 분석한다⁷⁾.

위의 연구를 수행하기 위한 연구의 분석단위는 부처별 세부사업 단위로 한다. 부처의 사업은 프로그램(사업)을 중심으로 설정한 현행 프로그램 예산체계 하에서 분야(정부의 정책) - 부문(기능) - 프로그램 - 단위사업 - 세부사업 순으로 구성되어 동일한 정책목표를 달성하기 위한 사업의 묶음 단위로 예산을 편성하고 있다. 이 중 세부사업은 국회예산결산특별위원회 예산안조정소위원회의 부처별 예산안 심사의 기본 단위이므로 심사과정을 구체적으로 살펴보기 위해서는 이를 단위로 분석하는 것이 효과적이다.

부처별 심사내역 중 국토교통부와 보건복지부에 대한 세부사업 심사과정에서 논의된 사업을 대상으로 한다. 예산은 사업 성질에 따라 의사결정 양상에서 차이가 발생할 수 있는데, 예를 들면 의무지출

7) 국회예산정책처는 매년 예결산 일정에 맞추어 각 실·국별로 소관 업무영역에 따른 분석 보고서를 제출하고 있는데, 경제분석실에서 발간하는 경제전망보고서나 사업평가국에서 발간하는 사업평가보고서 등도 예산안과 관련성이 있으나, 그 중 예산안과 가장 직접적으로 관련이 있는 보고서인 예산분석실의 부처별 예산안 분석보고서에서 제시한 내용을 기준으로 예산안 심사에서의 의견 반영여부를 파악한다.

의 경우 법률에 따라 지출의무가 부과되어 법률의 제·개정이 수반되지 않고서는 예산안 심사만으로는 정부 편성액의 증감이 어렵고, 재량지출은 정책적 의지에 따라 대상과 규모의 조정이 가능하여 심사의 범위가 넓다. 또한, SOC로 대표할 수 있는 개발사업의 경우 투자시 특정 지역의 경제적 효과를 증대시키는 반면, 복지사업의 경우 소득 등 일정한 자격요건에 해당하는 수혜자를 대상으로 재원이 사용되므로 보편적인 수혜 효과가 발생한다. 이처럼 재원의 경직성의 정도와 사업정책 유형에 따라 의사결정의 차이가 발생할 수 있으므로 사업 특성이 상이한 두 부처를 대상으로 예산심의과정과 결과를 비교한다.

2015년도 예산안 심사 당시 예산결산특별위원회에 소속된 의원의 소속 정당, 지역구, 소속 상임위원회 등을 기준으로 하되, 그 이후 의원직 상실 및 당적 또는 소속 상임위원회 변경 등이 있는 경우에는 2015년도 예산안 심사와 무관한 것으로 보아 이를 별도로 반영하지 않았다.

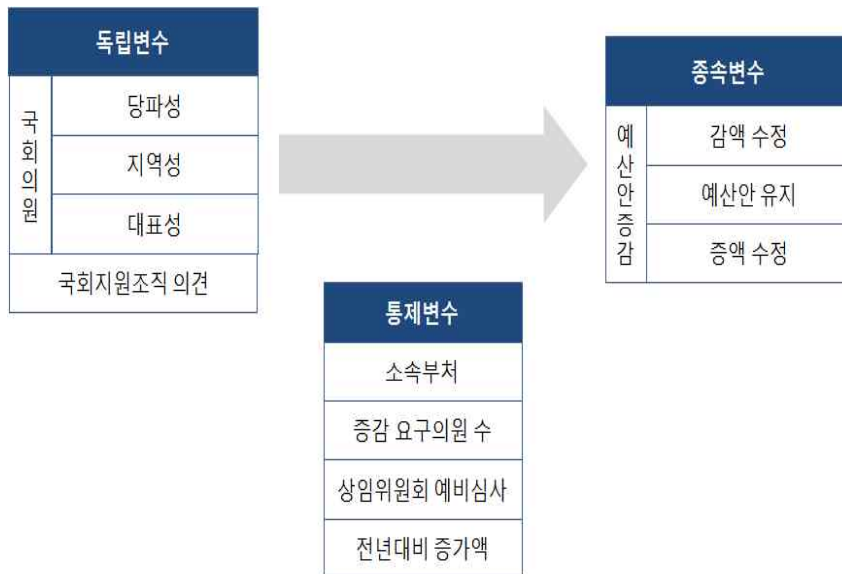
증감여부는 2015년도 예산안의 경우 예산결산특별위원회의 심사결과가 없어 본회의 수정안을 기준으로 정부 제출 예산안 대비 증액 또는 감액된 수정 예산을 국회 예산안 심사에 따른 최종 증감 여부로 보았고, 국회예산결산특별위원회 소위자료에 심사안건으로 포함된 사업을 대상으로 증액 및 감액사업을 파악하였다.

이 중 일부 사업의 경우 동일한 세부사업을 대상으로 한 의원이 여러 사유를 들어 2개 이상의 증액의견을 낸 경우에는 이를 합산하였으며, 세부사업 내 세사업의 문제점을 이유로 증액의견과 감액의견을 동시에 낸 경우에는 이를 상계 처리하여 조정 의견액을 산출하였다.

2. 분석방법

본 연구의 종속변수는 연속변수가 아니고 범주형 변수이며 그 수가 2개 이상이므로 일반적인 선형(linear) 회귀분석 대신 다항 로지스틱 회귀분석(multiple logistic regression)을 분석방법으로 채택하였다.

<그림 1. 연구의 분석틀>



분석을 위해 ‘예산안 유지’를 준거집단으로 하여 ‘감액 수정’과 ‘증액 수정’에 대한 더미 변수를 생성하여 종속변수로 사용하였다. 이외에 소속부처, 상임위 예비심사여부 등을 통제변수로 하였다.

제5장 연구결과

제1절 기술통계분석

본 연구의 분석자료는 2015년도 예산안조정소위원회의 심사대상이 된 국토교통부와 보건복지부의 세부사업 490건이다. 이 중 국토교통부의 사업은 375건이고 보건복지부의 사업은 115건이다. 이들 사업에 대한 국회의원의 증감의견 제기 건수 및 금액은 다음과 같다.

<표 3-1. 소위원회 심사자료상 증감요구>

(단위: 건, 백만원)

		감액 요구	증액 요구	유지 요구
보건복지부	건수	30	236	1
	금액	-153,829	20,875,979	0
국토교통부	건수	73	918	13
	금액	-1,671,139	10,900,776	0

보건복지부의 115개 사업에 대해서는 총 30건 감액요구가 있었고, 총 236건 증액요구가 있었으며, 국토교통부의 375건의 사업에 대해서는 총 73건의 감액요구가 있었고, 총 918건의 증액요구가 있었다. 이는 소위자료에 기재된 건수를 기준으로 한 것으로 동일 사업에 대해 여러 의원이 각각 요구한 경우에도 의원별의 증감요구 성향을 파악하기 위함이므로 이를 각각의 증가건수 및 요구금액으로 보았다.

그 밖의 독립변수 및 통제변수에 대한 기술통계는 다음과 같다.

<표 3-2. 전체 변수 기술통계>

	관측치	평균	표준오차	최소값	최대값
당파성(여-야)	490	.5061	1.92098	-6.00	11.00
지역성 (지역구-비례)	490	2.1020	2.87038	-1.00	22.00
대표성 (상임위-비상임위)	490	-1.1592	2.23542	-14.00	5.00
예산지원조직	490	.18	.473	0	2
소속부처	490	.23	.424	0	1
증액요구의원	490	2.36	3.153	0	26
감액요구의원	490	.21	.725	0	6
상임위 예비심사	490	.38	.485	0	1
전년대비증가액	490	11.2372	140.6658	-1158.70	2382.31

제2절 다항로지스틱 회귀분석

<표 3-3. 다항 로지스틱 모형의 모델 적합도>

Model	Model Fitting Criteria	Likelihood Ratio Tests		
	-2 Log Likelihood	Chi-Square	df	Sig.
Intercept Only	798.701			
Final	660.643	138.059	18	.000

위의 모형결과는 자유도 18에서 Chi-Square 값인 138.059가 통계적으로 유의미하게 나타났으므로 분석모형은 적합하다고 추정할 수 있다. 종속변수인 예산안 증감에 대한 각 독립변수의 회귀분석 결과는 다음과 같다.

<표 3-4. 각 독립변수에 대한 분석 결과>

	증감	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)
증액	Intercept	-1.066	.166	41.048	1	.000	
	당파성	.005	.002	4.967	1	.026	1.005
	지역성	.002	.002	.831	1	.362	1.002
	대표성	-.003	.003	.875	1	.350	.997
	국회지원조직	.269	.241	1.249	1	.264	1.309
	소속 부처	.108	.282	.147	1	.702	1.114
	증액요구의원	.120	.043	7.772	1	.005	1.127
	감액요구의원	-.326	.277	1.385	1	.239	.722
	전년대비증가액	.000	.001	.137	1	.711	1.000
	상임위예비심사	.203	.244	.692	1	.405	1.225
감액	Intercept	-3.094	.489	40.024	1	.000	
	당파성	.010	.006	2.443	1	.118	1.010
	지역성	-.001	.005	.016	1	.899	.999
	대표성	-.002	.009	.055	1	.815	.998
	국회지원조직	1.191	.427	7.790	1	.005	3.291
	소속부처	-1.876	.754	6.190	1	.013	.153
	증액요구의원	-1.002	.352	8.122	1	.004	.367
	감액요구의원	1.013	.241	17.724	1	.000	2.754
	전년대비증가액	.007	.003	4.844	1	.028	1.007
	상임위예비심사	1.471	.552	7.116	1	.008	4.355

제3절 분석결과

의원의 영향요인과 국회지원조직의 영향요인이 국회의 예산안 심사시 정부안의 수정에 미치는 영향을 분석하기 위하여 예산안 유지를 준거집단으로 하였으며, <표 6>의 분석결과를 보면, 의원 측 요인 및 국회지원조직 측 요인이 예산안 수정에 부분적으로 영향을 미침을 알 수 있다.

구체적으로 증액수정 집단의 결과를 보면, 기준범주인 예산안 유지에 비해 증액 수정에 영향을 미치는 독립변수의 효과를 검증한 결과 당파성이 유의미하게 나타났다.

감액수정 집단의 결과를 보면, 기준범주인 예산안 유지에 비해 감액 수정에 영향을 미치는 독립변수의 효과를 검증한 결과 국회지원조직이 유의미하게 나타났다.

1. 의원의 영향 요인에 대한 분석결과

먼저 첫 번째 가설인 “심사대상 사업에 대하여 의견을 제시한 의원 중 여당위원의 비율이 높을수록 예산안은 증액 수정될 것이다”라는 당파성 요인에 대한 가설은 채택되었다.

기준범주인 예산안 유지에 비해 증액 수정에 영향을 미치는 독립변수의 효과를 검증한 결과 해당 사업에 대하여 증액의견을 제시한 여당위원의 수가 야당위원의 수 보다 많을수록 증액 수정될 가능성에 대해 정적인 영향을 주고 있다는 것이 통계적으로 유의미하게 나타났다.

앞서 집권 정당으로서 여당의 경우 정부의 핵심 정책을 추진하기 위하여 편성된 예산안이 감액되지 않도록 이를 방어하려는 유인

이 있으며, 야당은 예산안 심사과정에서 정부 역점사업에 대한 문제 제기 등을 통해 이를 삭감하여 정부 정책 노선을 저지하려는 유인이 있다고 살펴보았다. 이에 여당 입장에서 예산안의 유지를 위해서는 증액 수정의견을 제시하여 야당의 감액 수정의견에 대응하여 예산안을 지키려는 입장을 보일 수 있다.

특히 여당의원은 정부 원안 통과라는 큰 틀 안에서 의원의 개인적 이익을 추구하게 되므로 증액 노선을 관철시키려 하지만, 야당의원은 정부 예산안을 감액하려는 당론과 의원의 개인적 입장에서의 증액 요인이 충돌하면서 증액 수정을 요구할 여지가 줄어들 수 있다.

“심사대상 사업에 대하여 의견을 제시한 의원 중 지역구의원의 비율이 높을수록 예산안은 증액 수정될 것이다”라는 지역성 요인 및 “심사대상 사업에 대하여 의견을 제시한 의원 중 지역구의원의 비율이 높을수록 예산안은 증액 수정될 것이다”라는 대표성 요인에 대한 가설은 기각되었다. 기준범주인 예산안 유지에 비해 증액 및 감액 수정에 영향을 미치는 독립변수의 효과를 검증한 결과 지역구의원과의 비례대표의원의 수 차이는 예산안 유지에 비해 증액 수정에 정적인 영향을 주고, 감액 수정에는 부정적인 영향을 주지만 통계적으로 유의미하지 않은 결과를 보였다. 동일 상임위 소속 의원과 그렇지 않은 의원의 수 차이는 예산안 유지에 비해 증액 수정 및 감액 수정에 모두 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났으나 통계적으로 유의미하지 않았다.

2. 지원조직의 영향 요인에 대한 분석결과

지원조직의 영향 요인에 대한 가설인 “국회지원기관의 증액반대 의견이 존재할 경우 예산안 수정의 증가폭이 줄어들 것이다.”는 채택

되었다. 기준범주인 예산안 유지에 비해 감액 수정에 영향을 미치는 “국회지원조직의 의견유무”는 정적으로 유의미하게 나타났다.

국회지원조직의 의견유무는 해당 사업에 대하여 증액을 반대하는 국회지원조직의 의견이 없는 경우보다 의견을 제시한 경우에 예산결산특별위원회의 심사 이후 예산안 유지보다는 감액 수정될 가능성이 높음을 보여준다. 특히 국회지원조직의 증액 반대의견에 제시된 사업은 예산결산특별위원회의 심사 이후 예산안 유지에 비해 감액 수정될 가능성이 320%로 분석한 결과 중 두 번째로 높은 수치를 나타냈다.

예산과 관계된 지원조직인 예산결산특별위원회와 국회예산정책처는 각각 전문위원실의 검토보고 및 분석보고서 발간 등을 통해 국회의원에게 전문적인 재정정보를 제공하고 있다. 이들 조직은 예산안 심사과정에서 직접적인 의사결정 권한은 없으나 관련 정보의 제공을 통하여 의원들의 의정활동을 지원함으로써 의사결정자인 국회의원의 증감 결정에 영향을 미치게 된다.

이러한 보고서의 활용여부는 공식적으로 집계되지 않기 때문에 지원조직이 예산과정에서 의미 있는 역할을 하고 있는지를 파악하기는 어렵다.

그러나 동 연구에서 국회지원조직이 증액 반대의견을 낸 사업의 경우 그렇지 않은 사업보다 사업 예산이 유지되기 보다는 감액 수정될 가능성이 높은 것으로 나타난 것은 감액사업에 있어서 국회의원은 증감결정에 대한 합리성의 근거로 국회지원조직의 의견을 채택·활용하고 있음을 나타내는 결과라 볼 수 있다.

제6장 결론

제1절 연구결과의 요약

본 논문은 2015년도 예산결산특별위원회 예산안조정소위원회의 소위원회 심사자료를 바탕으로 국토교통부와 보건복지부의 세부사업에 대하여 국회의원의 예산안 심사에 영향을 미치는 요인 중 당파성, 지역성, 대표성과 국회지원조직의 영향 여부를 통계적으로 분석하였다.

먼저 국회의원의 예산안 심사과정에서의 증감결정에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위해서 세부사업별로 해당 사업에 대한 의견을 제시한 의원을 여당 및 야당, 지역구 및 비례대표, 동일 상임위 및 그 외 상임위 소속으로 구분하여 각각의 차이를 통해 당파성, 지역성, 대표성 요인이 예산안의 수정에 미치는 영향을 분석하였으며, 예산과 관련한 지원조직인 예산결산특별위원회와 국회예산정책처의 분석보고서에서 제시한 검토의견의 유무를 통해 이들 지원조직이 예산안 심사에 어떤 영향을 미치는지에 대한 분석을 하였다.

증명한 가설의 결과로 알 수 있는 것은 예산안조정소위원회의 세부사업단위의 예산안 심사에 있어서 의원들은 ‘소속 정당’에 따라서 증감 결정을 하는 것으로 나타났다. 해당 사업에 대하여 의견을 제기한 여당의원수의 수가 많을수록 세부사업에 대한 예산안의 유지보다는 증액수정을 할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이는 야당 의원은 집권 정부의 정책을 반영하고 있는 정부안을 삭감하려는 유인이 있으며, 이에 여당 의원은 이러한 삭감을 방어하기 위한 상대적 전략으로서 증액을 주장하는 유인이 있음을 보여준다.

또한, 국회지원조직의 영향력과 관련하여서는 국회지원조직의 증액반대의견이 있는 사업의 경우 그렇지 않은 사업에 비해 예산안 유지보다 감액 수정될 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이는 국회지원조직이 직접적인 예산안 심사주체로서 증감결정을 할 수는 없지만 국회의원의 의사결정에 영향을 주는 요인으로 작용하여 간접적으로는 예산안 심사과정에서 유의미한 역할을 하고 있음을 나타내는 것이라 볼 수 있다.

제2절 의의와 한계

1. 의의

본 연구는 예산결산특별위원회 예산안조정소위원회의 심사자료를 통해 부처별 세부사업을 단위로 증감 분석을 함으로써 실제의 예산안 심사과정에 근접한 자료 분석을 시도하였다. 그동안의 예산안 심사와 관련된 많은 연구들은 실질적인 예산 심사의 단계와 무관히 예산안 수정규모, 심사소요기간 등 거시적인 지표들을 바탕으로 이루어졌다. 이러한 분석은 다년간의 예산 심사의 흐름을 파악하는 데는 도움이 되지만, 세부사업단위의 예산안 증감과 관계된 연구문제를 살펴보기에는 어려움이 있었다.

분석을 통해 예산안 심사과정에서 국회의원에 대한 소속 정당의 영향력을 확인하였다. 정부의 정책은 예산을 재원으로 하여 수행되는 만큼 예산안이 정부안대로 통과되는 것은 정부의 정책에 대한 지지를 의미하고, 정부안의 수정은 정부의 정책에 대한 수정을 의미한다. 이에 정부와 정책노선을 같이 하는 집권 야당은 정부안의 원만한 통과를 목표로 하는 반면, 야당은 정부의 핵심사업 예산을 삭감하고자

예산안을 정치쟁점과 연계하는 일이 반복되고 있다. 이에 당파성이 국회의원의 예산안 의사결정에 영향을 미치게 된다면 여당은 상대적으로 증액심사를 하고 야당은 감액심사를 할 유인이 있는데, 본 논문에서는 야당의원일수록 예산안을 증액 수정하려는 경향이 있음을 확인하였다.

국회지원조직의 경우 국회의 예산과정에서 제도적인 참여가 보장된 것이 아니므로 그 영향의 정도를 파악하기 어려우나 본 연구를 통해서 국회지원조직이 분석보고서를 통한 의견 제시의 방법으로 예산의 과정에 참여하고 있으며, 실제 국회의원의 예산증감 결정에 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 국회지원조직의 증액반대의견이 제시된 사업의 경우 예산안이 유지되지 보다는 감액 수정될 가능성이 높다는 것은 국회의원이 정부가 제출한 원안을 삭감 조정함에 있어 이를 위한 합리적 근거의 하나로써 국회지원조직이 제시한 사업에 대한 문제 의견을 활용하는 것으로 유추할 수 있다.

이는 국회지원조직이 설립된 본 목적에 부합하게 국회 차원에서 정보수집·분석·평가를 통해 행정부에 편향된 정보 비대칭의 상황을 해소하고, 국회의원의 예산안 심사과정을 지원하여 최종적으로는 행정부를 견제하는데 유의미한 역할을 하고 있음을 보여준다.

위에서 살펴본 바와 같이 국회의원은 예산증감과 관련된 의사결정에 있어 소속 정당 등의 영향을 받고 있으며, 이 과정에서 물리적·시간적 제약을 보완하고 행정부에 치우치지 아니한 재정 정보를 확보하기 위하여 국회지원조직의 보고서를 활용하게 된다. 그러나 이들 보고서는 국회의원에게 제공되는 일종의 참고자료로서 구속력이 없으며, 예산안 심사과정에서의 활용여부는 국회의원 개개인의 의사에 달려있다. 따라서 이러한 보고서가 국회의원의 심사 자료로 채택되어

의사결정에 영향을 미치지 위해서는 무엇보다도 자료를 제시한 기관에 대한 신뢰가 확보되어야 한다.

이를 위해서는 우선 국회지원기관의 전문성 강화를 위한 노력이 요구된다. 국회지원조직을 설치한 것은 예산과정에서 의회를 지원할 수 있는 전문조직을 설치함으로써 의회의 자체적인 분석능력을 강화시키기 위한 것이었다. 행정부와 차별화된 국회 고유의 전문성은 풍부한 재정 자료의 확보와 이를 분석할 인력의 역량 강화를 통해 이루어질 수 있다. 국회의원의 임기 및 단년도 예산심사로 인하여 우수한 재정 정보들이 사장되면 예산안 심사 때마다 행정부에 대한 자료의존도가 심화되어 객관적인 분석이 어려워진다. 이에 국회차원에서 정부 재정활동에 대한 중장기적인 기초자료를 축적하고 독자적인 데이터베이스를 구축할 필요가 있다. 더불어 예산 분석인력은 예산안 회의진행 및 심사보좌 경험에서 쌓인 노하우를 활용하는 한편, 단편적인 분석에서 벗어나 보다 심도 있고 정확한 분석 결과를 제시하기 위한 최신 분석 기법의 습득 등을 노력을 강화할 필요가 있다.

또한, 국회지원조직의 정치적 중립성 유지가 중요하다. 국회는 첨예한 이해관계가 맞물리는 정치 현장으로서 국회지원조직은 정치적 이슈나 쟁점에서 자유롭지 못하나 이들 기관이 신뢰를 받기 위해서는 특정한 정강에 치우치지 아니한 공정하고 객관적인 업무 수행이 요구된다. 이들 기관이 정치적 중립성을 유지하지 못하고 정치적으로 휘둘리는 경우에는 국회지원기관에서 생산한 모든 정보가 객관성을 인정받지 못하고 당파성의 공격 대상이 되기 때문이다.

마지막으로 국회지원조직 간의 유기적인 협력관계를 구축할 필요가 있다. 예산결산특별위원회 전문위원실과 국회예산정책처 예산분석실은 예산안과 관련하여 세부사업에 대하여 각각 분석보고서를

제시하고 있다⁸⁾. 최근에는 이들 보고서의 중복 등을 이유로 일부에서는 업무 조정 필요성 등이 제기되고 있는데, 무엇보다도 각각의 지원기관을 효율적으로 활용하기 위해서는 현재의 운영인력 간 업무협력을 강화하여 상호보완적으로 발전할 필요가 있다. 예산결산특별위원회 전문위원실과 국회예산정책처가 분석 아이템 선정 시 사전 회의를 통해 중복 과제를 정리하고 부처와의 업무협의를 함께 하거나, 공동 세미나 등 학습 네트워크를 운영하고, 재정 정보를 공유하는 방법 등이 그 하나가 될 수 있다.

2. 한계

본 논문은 분석자료의 수집 및 분석방법의 선택에 있어 선행연구와의 차별성을 갖기 위해 노력하였다. 그럼에도 불구하고 연구설계, 분석과정 등에서 확인하지 못한 문제로 인한 연구의 한계가 존재한다.

첫째, 본 논문은 세부사업을 단위로 하나의 사업 내에서 여·야의원, 지역구·비례대표의원, 동일 상임위·그 외 상임위 소속 의원이 증감의견을 제시한 경우 그의 반영정도를 분석하였다. 그러나 실제 예산안 심사과정에서는 개별 사업에 대한 심사뿐만 아니라 전체 예산규모를 고려한 세부사업의 예산안 조정이 이루어지므로 예산안조정소위원회에서 제기된 사업단위별 개별 의원의 증감 의견만으로 전체 예산안의 조정요인을 파악하는데 한계가 있다.

둘째, 이 논문은 자료 확보의 어려움으로 인하여 2015년도 예산안 중 국토교통부와 보건복지부만을 분석대상으로 하여 작성되었다.

8) 이 중 전문위원실의 분석보고서는 예산결산특별위원회 위원에게 회의자료로 제공되고 있고, 국회예산정책처의 예산분석보고서는 전체 국회의원에게 배부되고 있다.

시간적 범위로 인한 한계를 보완하기 위하여 사업성격이 다른 2개 부처를 통제변수로 포함하여 분석하였으나, 2015년도 예산안만을 분석대상으로 삼게 됨에 따라 해당 연도의 특수성 등을 고려하지 못한 한계가 존재한다.

셋째, 국회지원조직의 영향력에 대하여는 이들 조직이 작성한 보고서 중 예산안 세부사업에 대한 부분만을 고려하여 그 밖의 보고서 및 조사분석 등 다른 지원 업무가 예산안 심사과정에 영향을 미치는 부분을 파악할 수 없었으며, 의견제시여부가 국회의원의 증감 결정에 영향을 미치고 있는지에 대해 간접적으로 확인한 것으로서 직접적인 영향 여부를 단정하기에는 어려움이 있다.

향후 국회의 예산안 증감에 대한 영향 요인 연구에 있어서는 충분한 시간적 범위를 확보하여 다년도에 걸친 충실한 자료 분석이 이루어져야 할 것이다. 또한 거시총량부문의 예산안 결정과 세부사업단위의 예산안 조정을 아울러 분석할 필요가 있으며, 예산과정에서의 직접적인 의사결정자인 국회의원뿐만 아니라 간접적으로 영향을 미치고 있는 국회지원조직을 둘러싼 후속연구가 다각적으로 이루어져야 할 것이다. 이러한 연구들의 축적에 따라 국회의 예산안 심사과정에 대한 보다 정확한 이해가 가능할 것이며 이를 토대로 효율적이고 투명한 예산안 심사를 위한 제도 개선이 이루어질 것으로 기대해본다.

<참고문헌>

- 강장석(2012), 「제19대 국회의 실질적 예산안 심의 역량 강화방안」,
국회예산결산특별위원회 연구보고서
- 강태혁(2010), 『한국예산제도론』, 율곡출판사
- 권오성(2004), “국회예산정책처의 기능과 역할에 관한 전망”, 『2004
년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, pp. 253~268
- 김규정(1995), 『신고행적학원론』, 법문사
- 김상은(1997). 「고위직 경찰공무원의 대표성에 관한 연구」, 서울대
학교 행정대학원 석사학위논문
- 김상현·이기영(2011), 「국회예산정책처 설립이 예산심의에 미친 영
향에 관한 연구」, 국회예산결산특별위원회 정책연구개발과제
- 김성철·장석영·강여진(2000), “국회 예산심의의 결정요인에 관한 실
증분석”, 『한국행정학보』, 제34권 제2호, pp. 219~237
- 김종순(1991), “한국의회의 입법 및 예산심의 보좌기능의 강화방안에
관한 연구: 미국 CBO를 중심으로”, 『한국행정학보』, 제25권
제3호, PP. 1000~1007
- 김인(1984), “국회 상임위원회 전문성 측정 및 전문성 제고방안”, 계
명대학교 사회과학연구소 사회과학논총
- 김인철·강문희·김두현(2002), “국회의 정부예산안 수정 및 결정요인
에 관한 연구: 한국의 사례”, 『국제지역연구』, 제5권 제4호,
pp.171~197
- 김춘엽(2006), “논변모형을 통해 본 법률 제정 과정에서의 전문위원
검토보고의 영향력에 관한 연구: 위치정보의 이용 및 보호 등에

- 관한 법률안을 중심으로”, 『한국인사행정학회보』, 제5권 제2호, pp. 59~87
- 김태진(2013), 「국회 예산안 심사과정에서 지원조직의 영향력에 관한 연구」, 성균관대학교 박사학위 논문
- 김현기·장인봉(2001), “국회의원의 예산심의 활동에 관한 실증적 연구”, 『한국정책과학학회보』, 제5권 제3호, pp. 169~200
- 나중식(2007), 『재무행정론』, 형설출판사
- 남기성·천영민(2014), 『SPSS 21을 이용한 통계분석은 어떻게? 패널자료이용』, 자유아카데미
- 남혜진(2008), 「국회의원 입법활동 결정요인에 관한 연구」, 연세대학교 보건대학원 석사학위논문
- 노시현(2006), 「국회의원의 상임위원회 활동에 영향을 주는 요인에 관한 연구:16대 국회를 중심으로」, 연세대학교 석사학위 논문
- 류제나(2009), 「국회의 예산조정결정 요인에 관한 연구 - 보건복지부 세부사업을 중심으로-」, 연세대학교 대학원 행정학과 석사학위논문
- 박경돈(2009), “국회의 의사결정과 질적 연구방법”, 『한국행정학회보』, 제18권 제2호, pp. 73~96
- 박기영(2014), 『한국재정』, 범우사
- 박동준·윤민(2015), 『SPSS 22.0을 활용한 통계학의 이해』, 자유아카데미
- 박병식·이준호(2005), “국회의 국정평가기능 제고를 위한 국회예산정책처의 역할 정립방안: 위임자-대리인 이론을 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제15권 제4호, pp. 203~225

- 박영희·김종희(2014), 『재무행정론』, 다산출판사
- 박은진(2010), 「교육과학기술부 특별교부금 배분의 정치성에 관한 실증연구」, 성균관대학교 국정관리대학원 석사학위 논문
- 서인석·권기현·이종구·김태진(2009), “국회 및 서울시의회 예산총괄심의과정에서의 의사결정: 질적연구방법을 활용한 예산결산특별위원회 회의록분석”, 『한국행정학보』, 제43권 제4호, pp. 47~80.
- 서인석·이동규·박형준(2010), “국회의원의 상임위원회 정책결정 행태 요인에 관한 연구: 수자원 예산심의에 관한 국회 상임위원회 의사록 분석을 중심으로”, 『한국행정연구』, 제19권 제1호, pp. 79~100.
- 송재복·안병철(2008), “정부관료제의 예산행태와 전략”, 『한국행정연구』, 제17권 제4호, pp. 85~86.
- 송준상(2014), 국고보조금 배분의 결정요인에 관한 연구: 정치적 요인을 중심으로, 가천대학교 대학원 박사학위 논문
- 신가희·하연섭(2015), “예산심의과정에서 예비타당성제도의 정치적 수용성에 관한 연구”, 『한국정치학회보』, 제24권제2호, pp. 527~563.
- 신무섭(2009), 『재무행정학』, 대영문화사
- 심정근(1985), 『재무행정론』, 조세정보사
- 윤종빈(2001), “국회 예산심의의 결정요인에 관한 신제도론적 접근”, 『사회과학논집』, 제18권 제2호, pp.1~16.
- 윤종빈(2004), “16대 국회의원 역할유형과 지역구 활동”, 『한국정치학회보』, 제38집 제5호, pp 177~196.

- 윤영진(2010), 『새재무행정학』, 대영문화사, 2010
- 윤인재·강인재(1996), “지방의원의 예산심의 활동에 관한 실증적 연구”, 『한국사회와 행정연구』, 제7호
- 이겨레·함성득(2008), “국회예산정책처의 제도적 발전과정 분석: 미의회예산처와 비교를 통하여”, 행정논총, 제46권 제2호, pp.163~198.
- 이영조·문인수 공저(2015), 『재무행정론』, 대명출판사
- 이종연(2014), “공공인프라 투자의 지역안배와 포크배럴”, KDI 정책연구시리즈 2014-1
- 이종익(1998), 『재무행정론』, 박영사
- 임동욱(1996), “국회 예산과정의 실제 및 효율성 제고방안”, 입법조사연구 통권 제240호, pp. 50~84.
- 임동욱·함성득(2004), “국회의원 의정활동 지원체계의 강화방안, 정책조사기능과 입법지원기능의 강화를 중심으로”, 국회연구용역과제 연구보고서
- 임병국(2008), 「17대 국회 상임위원회의 배정요인과 활동분석」, 서강대학교대학원 석사학위 논문
- 장문선·윤성식(2002), “국회 예산심의액 증감의 영향요인에 관한 실증적 분석: 예산결산특별위원회를 중심으로, 『한국정책학회보』, 제11권 제2호, pp. 99~119
- 장봉아(2004), “국회상임위원회 공무원의 입법과정상 영향력 분석: 법안심사 회의록과 검토보고서의 일치여부에 대한 사례를 중심으로, 서울대학교 석사학위 논문.
- 전성훈(2009), “서울시의 예산편성에 대한 의원과 공무원의 인식조사:

- 예산결정이론을 중심으로”, 『한국지방재정논집』, 제14권 제3호, pp. 73~103.
- 최경숙(2003), 「국회의 입법과정과 지원제도에 관한 연구」, 이화여자대학교 정책과학대학원 석사학위논문
- 최재영(1995), 국회의원의 의사결정 행태에 관한 연구 :본회의에서의 투표를 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 하민지(2004), 「지방정부 정책변동의 영향요인에 관한 연구: 정책유형별 예산변동에 미치는 지방자치단체장의 영향을 중심으로」, 성균관대학교 국정관리대학원 행정학과 박사학위논문
- 하연섭(2010), 『정부예산과 재무행정』, 다산출판사
- 함성득(1996), “예산심의 과정에서 국회의 전문성 확보를 위한 조직 구성에 대한 연구: 미국 의회예산처와 한국 국회법제예산실 비교”, 『행정과 정책』, 제2권 pp. 195~227
- 함성득(2005), “국회 예산심사기능의 효율성 제고방안”, 『예산추진』, 제1호(2005. 봄) pp. 39~44
- 허석재·권혁용(2009), “한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치: 17대 국회 특별교부금 배분 사례”, 『한국정치학회보』, 제43집 제2호, 2009, pp.113~130.
- 홍세희(2005), 『이항 및 다항로지스틱 회귀분석』, 교육과학사.
- 황윤원(1993), “우리나라 예산심의의 결정요인 분석”, 『한국행정학보』, 제27권 제2호, 1993, pp. 437~457.
- 국회예산정책처, 2015년도 예산안 부처별 분석 IV, 2014. 10
- 국회예산결산특별위원회 수석전문위원, 2015년도 예산안 및 기금운

용계획안 2015년도 임대형 민자사업(BTL) 한도액안 검토보고 【부처
별】 , 2014. 10

국회예산결산특별위원회 수석전문위원, 2015년도 예산안 및 기금운
용계획안 예산안등조정소위원회 심사자료 IV, 2014. 11

국회예산결산특별위원회 주요업무가이드, 2015

Anthony Downs(1957). An Economic Theory of Democracy, New
York: Haper and Brother.

Donald R. Mattew and James A. Stimson(1975). Yeas and Nays:
Normal Decision - making in the U.S.House of
Representatives. New York: John wiley & Sons.

Fenno, R. F. Jr. (1966). The Power of the Purse: Appropriations
Politics in Congress, Boston: Little, Brown & Co.

Frederick Mosher(1968). Democracy and The Public Service, New
York: Oxford University Press, pp.11~14

John G. Grum(1970). Structural Determinants of Legislatures in
Developmental Perspective. Durham, N.C.: Duke University
Press, p429.

Mayhew David R, (1974). Congress:The Electoral Connetion(New
Haven and London: Yale University press)

Abstract

A study on Decision Factors in the National Assembly's Budget Deliberation Process

-focused on the influence analysis
of the support organization of the
National Assembly-

Hyojin Kim

The Graduate School of Public Administration

(Master of Public Policy)

Seoul National University

The budget deliberation of the National Assembly refers to the process in which the legislature deliberates on the budget bill presented by the administration at the national level. This process is involved with lawmakers, the budget authorities, the government ministries, and the persons concerned with the proposed budget.

In this process for budget deliberation, lawmakers are considered the most influential participants given the fact that they have representativeness of the people. However, lawmakers have fundamental limitations regarding the accumulation of expertise and experience in specific policy areas since they often prioritize representing the people at all levels of society rather than focusing on professionalism. In addition, lawmakers are to be periodically replaced every four years through elections.

As an institutional device to overcome such political nature in budget process and to support professional and objective budget deliberation, the National Assembly has the National Assembly support organizations such as the senior staff director of the Special Committee on Budget and Accounts as well as the National Assembly Budget Office. These organizations participate in the budget process directly or indirectly by providing lawmakers with financial information necessary for budget deliberation, supporting meetings, or by writing and publishing reports.

Even though these support organizations do not have the right to organize or examine the budget bill directly in the budget process like the legislators or the administrative departments, they can play a meaningful role depending on how much legislators get help from these support organizations. However, the process of the National Assembly's budget deliberation, is not publicized, which results in the difficult access to concrete data, and it is dif-

difficult to grasp visible influence of these support organizations. Therefore, it is not easy to confirm whether the support organizations function in accordance with its original purpose during the budget review process.

In this regard, the purpose of the present study is to identify factors affecting the decision of the legislature's budget increase and decrease and to examine how the National Assembly support organization performs its function in the budget review process, based on the 2015 data of the Subcommittee of Coordination of the Special Committee on Budget and Accounts, which is the basis of the review of budget committee and the Budget Proposal Analysis Report provided by the National Assembly Budget Office.

The present study employed the Multiple logistic regression method to examine the degree of budget increase and decrease after the budget deliberation of National Assembly depending on the partiality, locality and representativeness of legislators and the existence of opinions presented by the support organizations. The dependent variable is whether the budget bill increases or decreases after the budget deliberation of National Assembly. The independent variables are party affiliation, home district, representativeness, and the existence of supporting organization's opinions. These variables measured by the differences of numbers of legislators offered opinions on budget alterations to specific projects in the Budget Special Committee according to where they

belong to such as the ruling party, the opposition party, the district and proportional representation, the standing committee and other members of the standing committee. The influence of the support organization of the National Assembly was measured by whether or not the supporting organizations were opposed to the increase in specific projects.

The analysis shows that the more the number of ruling party lawmakers who offered opinions to increase the budget for the given project, the more likely it is to be revised to increase the budget. Moreover, if the support organization of the National Assembly offers opposing views for the increase of budget, it is highly likely that the budget bill is revised to be reduced rather than being maintained.

In conclusion, the proven hypothesis suggests that the members of the Budget Committee are influenced by the party affiliation in determining the increase and decrease of the budget bills of the specific projects, and the support organization's opinion is used to determine the increase and decrease of the members of the parliament in the case of reducing budget. This finding shows that the support organization of the National Assembly can not make decisions to raise or lower the budget bill as a direct budgetary review body but it indirectly influences the decision of the legislators and presents that the support organization plays a significant role in the budget deliberation process.

key words : National Assembly Budget Deliberation, Support
Organization,

Student Number: 2009-23709